

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MÁRCIA BARBOSA SOCZEK

ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE PARA A  
PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, 2010-2018

CURITIBA

2020

MÁRCIA BARBOSA SOCZEK

ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE PARA A  
PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, 2010-2018

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana A. Dragone Silveira

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/UFPR  
– Biblioteca do Campus Rebouças Tania de Barros Baggio –  
CRB9/760  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Soczek, Márcia Babosa

Análise do processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, 2010- 2018/Márcia Barbosa Soczek. – Curitiba, 2020.

237f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná.  
Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Orientadora: Profa. Dra. Adriana A. Dragone Silveira

1.Educação infantil. 2. Direito à educação. 3. Educação e Estado I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -  
40001016001P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MÁRCIA BARBOSA SOCZEK** intitulada: **ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE PARA A PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, 2010-2018**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 05 de Novembro de 2020.

Assinatura Eletrônica

11/12/2020 08:22:37.0

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

11/12/2020 09:18:38.0

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/12/2020 19:22:30.0

DANIELA DE OLIVEIRA PIRES

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

21/12/2020 15:51:21.0

BIANCA CRISTINA CORREA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica

11/12/2020 18:04:41.0

CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: [ppge.ufpr@gmail.com](mailto:ppge.ufpr@gmail.com)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 65458

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 65458

À minha mãe, Ana Carolina, ao meu marido, Mauri Soczek e à minha linda filha, Amanda Barbosa Soczek.

Aos companheiros e companheiras que lutam por uma educação pública de qualidade para todos e todas.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe, com todo o meu amor, pelo seu carinho e pelos momentos em que passamos juntas.

Aos meus amores Mauri e a Amanda pelo companheirismo, paciência, solidariedade e esperança.

A toda minha família, em especial minhas madrinhas Dorinda e Ivone, ao meu irmão Marcelo e meu sobrinho Lucas, que sempre me incentivaram a realizar todos os sonhos.

À orientadora, Professora Doutora Adriana A. Dragone Silveira, pela dedicação na orientação da tese e solidariedade nos momentos difíceis.

Às Professoras Doutoras Andréa Barbosa Gouveia, Bianca Cristina Correa, Cássia Alessandra Domiciano, Daniela de Oliveira Pires, pela participação e valorosas contribuições a esta tese.

Aos professores, coordenadores e demais profissionais do Programa de Pós-graduação em Educação e da linha de pesquisa em Políticas Educacionais do período de 2016 a 2020, pela formação e solidariedade durante este período.

Às minhas amigas Ana Lorena de O. Bruel e Waldirene S. Bellardo, pela solidariedade, por estarem comigo nesta trajetória e por sempre acreditarem em mim, gratidão!

Foi no curso de Pedagogia que tive a honra de conhecer quatro mulheres brilhantes, Ana Lorena, Andrea Gouveia, Waldirene e Cristiane Ribeiro, vocês são meus exemplos de integridade e de dedicação à educação pública, tê-las na minha vida é um privilégio!

As Professoras Doutoras Rose Trojan, Taís Tavares, Regina Michelloto, Mônica Ribeiro, Maria Dativa, Maria Tereza, Andrea Caldas, Maria Aparecida Zanetti, Jussara Puglielli, Maria Madselva e ao Professor Dr. Odilon, dedicados professores da minha formação em Pedagogia, “de uma época em que olhar para os/as estudantes significava demonstrar esperança e confiança, gratidão!”

Aos Poulantzas da Professora Dra Mônica Ribeiro: Karina Falavinha, Mariana P. Viana, Jokasta P. V. Ferraz, Aline K. Sonobe, Rafael dos S. Pereira, Cesar Augusto Ibañez, Ehrick E.M. Melzer, Mariana F. Bayer e Camila Regina Rostirola, queridos amigos e amigas que conheci no doutorado, pela solidariedade, empatia e socialização dos seus conhecimentos.

Às diretoras entrevistadas nesta tese, pelo compromisso com a educação e com a pesquisa.

Às entrevistadas Juliana Mildemberg (SISMUC), Maria Cristina Elias Esper Stival (CME) e a Ida Regina Moro Milléo de Mendonça (SME), pelo compartilhamento das experiências e dos trabalhos realizados em 2016.

Ao Gabinete da vereadora Professora Josete, pela contribuição essencial a esta pesquisa e pelo compromisso com a educação pública para todos e todas.

Às companheiras do Fórum de Educação Infantil do Paraná, minha homenagem a todas, em especial à amiga Soeli Pereira, que tanto se dedica à organização do movimento e à defesa da educação das crianças pequenas.

Aos companheiros que lutam diariamente pela educação pública, em especial à Marlei Fernandes da CNTE e Hermes Silva Leão da APP sindicato.

Às companheiras Joélma Arbighaus, Dhaiene Bruno e Arleandra Cristina T. do Amaral, pesquisadoras e professoras que tanto admiro.

Ao grupo de estudos e pesquisa em Direito à Educação, pelo companheirismo e dedicação.

Aos amigos e amigas que fiz no Instituto de Educação do Paraná Professor Erasmo Pilotto, Doraci, Edinalva, Anne, Carmelita, Maria Cristina, Marcela, Neusa, Márcio, Amélia, Ana Paula Peters, Pulcina, Lucia, Helaine, Sônia, Andréa, Amélia, Maria Eneida, Marina, Cecília, Izabel, Kiko, Juliana, João e com vocês aprendi a lutar por uma educação pública de qualidade.

Aos amigos e amigas Maria, Joel, Deise, Vilson, Edinalva, Renato, Minero, Vinícius, Maria Aparecida, Raro, Marilena, Leopoldo, Alda, Josete, Claudinha, Bárbara T, entre tantos outros que vamos somando durante a vida.

Às minhas eternas crianças Lucas, Luciana, Karina, Thalynna, Khetlyn, Amelie, Jolie, Marina, Pedro Henrique, Pedro Thallys, Maria Clara, Patrick, Luquinhas, Ana Beatriz, Lua, que sempre trouxeram alegria, dividiram sorrisos e lambanças. Ah! À Amora, Mimi e ao Boris também!

*Instrui-vos porque teremos necessidade de toda vossa inteligência.*

*Agitai-vos porque teremos necessidade de todo vosso entusiasmo.*

*Organizai-vos porque teremos necessidade de toda vossa força.*

*Antônio Gramsci, 1987.*



## RESUMO

O presente estudo, denominado “Análise do processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, 2010-2018”, investigou o processo da implementação da obrigatoriedade da educação para crianças da pré-escola e seus efeitos na organização e oferta da educação infantil no município de Curitiba. A metodologia aqui contemplada incluiu análise documental, análise descritiva de dados de atendimento educacional e entrevistas com diferentes atores da política educacional local. A pesquisa empírica propiciou a coleta de dados sobre a educação infantil a partir de documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) como planos de governo dos prefeitos, Planos Plurianuais (PPA) e relatórios de gestão; coleta e análise de dados de microdados do Censo Escolar (INEP) do período 2010-2018 e análise de dados disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFPR); realização de entrevistas com ex-superintendente da educação da SME, ex-diretora do Sindicato dos Servidores do Município de Curitiba, conselheira do Conselho Municipal de Educação de Curitiba e gestoras de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e de escolas de ensino fundamental do município. O aprofundamento teórico se balizou nas obras de Bobbio (2004, 2010), Campos (2010), Condorcet (2008), Cury (2010), Marshall (1967), Rosemberg (2015), Silveira (2010), entre outros. As reflexões construídas ao longo da pesquisa permitem afirmar que a obrigatoriedade da educação está diretamente ligada ao processo de democratização do acesso e que a extensão da obrigatoriedade determinada pela Emenda Constitucional n. 59/2009 se coloca como uma política positiva no cenário educacional brasileiro. Em síntese, esta tese, ao analisar o processo de implementação da obrigatoriedade da educação para o segmento da pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, verificou que houve uma ampliação significativa nas matrículas das crianças na faixa etária da pré-escola, embora não tenha ocorrido a universalização do atendimento. Também foi observada a concentração da oferta em período parcial e que a inserção de crianças com idade entre 3 anos até completar 4 no final do ano letivo corrente implicou em adaptações das Escolas Municipais (EM) para atender crianças pequenas em turmas de Pré Único. A política implementada impactou mais profundamente o segmento da creche, pois as análises dos documentos oficiais, dados de matrículas e informações coletadas nas entrevistas mostram uma diminuição drástica na abertura de turmas de Berçário, principalmente para atendimento de crianças com idade entre 0 e 1 ano e meio, o que demonstrou que a priorização da implementação da obrigatoriedade da pré-escola acabou por fragilizar a oferta da educação infantil, no segmento da creche. Por fim, cabe destacar que a pesquisa compreende a obrigatoriedade da educação como parte indissociável do direito democrático de acesso à educação, embora a obrigatoriedade da pré-escola, na forma como foi implementada na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, tenha representado a fragmentação da política de oferta de educação infantil, criando diferenças entre os segmentos da creche e da pré-escola, violando o direito de acesso à creche em virtude da redução da oferta.

Palavras-chave: Educação Infantil. Obrigatoriedade e direito à educação. Políticas Educacionais.

## ABSTRACT

The present study, entitled “Analysis of the process of implementing compulsory education for preschoolers in the Municipal Education Network of Curitiba 2010-2018”, investigated the process of implementing mandatory education for preschool children and its effects on organization and provision of early childhood education in the municipality of Curitiba. The methodology included documentary analysis, descriptive analysis of educational data and interviews with different actors of the local educational system. The empirical research enabled the collection of data on early childhood education from official documents from the Municipality of Curitiba (PMC), such as mayors' government plans, Multi-Year Plans (PPA) and management reports; collection and analysis of microdata data from the School Census (INEP) for the period 2010-2018 and analysis of data made available by the Educational Data Laboratory (UFPR); interviews with former SME education superintendent, former director of the Curitiba Union of Servers, councilor of the Curitiba Municipal Council of Education and managers of Municipal Centers for Early Childhood Education (CMEI) and elementary schools in the city of Curitiba. The theoretical deepening was based on the works of Bobbio (2004, 2010), Campos (2010), Condorcet (2008), Cury (2010), Marshall (1967), Rosemberg (2015), Silveira (2010), among others. The reflections constructed throughout the research allowed us to affirm that the mandatory nature of education is directly linked to the process of democratizing access and that the extent of the mandatory nature determined by Constitutional Amendment no. 59/2009 stands as a positive policy in the Brazilian educational scenario. In summary, this thesis, when analyzing the process of implementing mandatory education for the pre-school segment in the Municipal Education Network of Curitiba, found that there was a significant increase in the enrollment of children in the pre-school age group, although universal service has not occurred. It was also observed the concentration of the offer in part period and that the insertion of children aged between three years until reaching the end of the current school year implied adaptations of the Municipal Schools (EM) to serve small children in Single Pre-school classes. The implemented policy had a more profound impact on the daycare segment, as the analysis of official documents, enrollment data and information collected in the interviews shows a drastic decrease in the opening of Nursery classes, mainly for the care of children aged between 0 and 1 year and a half, which demonstrated the prioritization of the implementation of pre-school in order not to attend to the universalization of the right to early childhood education for this age group. Finally, it is worth noting that the research understands the mandatory education as an inseparable part of the democratic right of access to education, although the mandatory pre-school, in the way it was implemented in the Municipal Education Network of Curitiba, represented the fragmentation of policy on the provision of early childhood education, creating differences between the daycare and pre-school segments, violating the right of access to the daycare centers due to the reduced supply.

Keywords: Child education. Mandatory education and right to education. Educational policies.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DE CURITIBA NO MAPA DO ESTADO DO PARANÁ.	100
FIGURA 2 – MAPA DA DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA EM REGIONAIS ADMINISTRATIVAS. ....	102

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA, DE 2009 A 2018, BRASIL.....	92
GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM TEMPO PARCIAL E INTEGRAL, BRASIL, 2009-2018.....	94
GRÁFICO 3 – DIFERENÇA ENTRE O PERCENTUAL DE CRIANÇAS SEM ATENDIMENTO POR FAIXA ETÁRIA CALCULADO A PARTIR DOS DADOS DO CENSO POPULACIONAL E DO DATASUS EM COMPARAÇÃO COM O CENSO ESCOLAR DE CURITIBA 2017.....	145
GRÁFICO 4 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA, NO PERÍODO DE 2010 A 2018. ....	160
GRÁFICO 5 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM ESCOLAS PRIVADAS CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL, EM CURITIBA, NO PERÍODO DE 2010 A 2018.....	162
GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ACORDO COM A IDADE DAS CRIANÇAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, DE 2010 A 2018. ....	164
GRÁFICO 7 – MOVIMENTAÇÃO DO NÚMERO DE TURMAS POR ANO, CONSIDERANDO A FAIXA-ETÁRIA MÉDIA DAS CRIANÇAS MATRICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, DE 2014 A 2018. ....	165
GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS CRIANÇAS COM 4 ANOS DE IDADE A COMPLETAR AO LONGO DO ANO CIVIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA, ENTRE 2010 E 2018.....	169

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PLANEJAMENTO DO ATENDIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA.....	125
QUADRO 2 – TOTAL DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM DIRTORAS DE ESCOLAS MUNICIPAIS E CMEIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA EM 2019 .....	173
QUADRO 3 – TRAJETÓRIA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A OBRIGATORIEDADE BRASIL IMPÉRIO E REPÚBLICA.....	228
QUADRO 4 – LEGISLAÇÃO, DIREITO À EDUCAÇÃO E OBRIGATORIEDADE ....	229
QUADRO 5 – OBRIGATORIEDADE E EDUCAÇÃO INFANTIL.....	230
QUADRO 6 – VARIÁVEIS. ....	231

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TAXA DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL, NAS ETAPAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA, POR FAIXA ETÁRIA - BRASIL, 2009 A 2018.....	89
TABELA 2 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR ETAPA DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL, 2009 A 2018 .....	92
TABELA 3 – PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM TEMPO PARCIAL E INTEGRAL, BRASIL, 2009-2018. ....	94
TABELA 4 – NÚCLEOS REGIONAIS E UNIDADES EDUCACIONAIS QUE ATENDIAM A EDUCAÇÃO INFANTIL EM 2018.....	104
TABELA 5 – NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ETAPAS E MODALIDADES POR SEGMENTO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM CURITIBA 2018. ....	107
TABELA 6 – NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS EM FILA DE ESPERA POR REGIONAL ADMINISTRATIVA EM CURITIBA 2008. ....	111
TABELA 7 – VALOR DOS PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO PARA A REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO PLANO PLURIANUAL DE CURITIBA 2010-2013.....	112
TABELA 8 – PROGRAMA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 01/01/2010 A 31/12/2010 SME FÍSICO/FINANCEIRO (R\$).....	113
TABELA 9 – DADOS DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL 2010-2012.....	114
TABELA 10 – CRIAÇÃO DE CMEIS EM CURITIBA 2009-2012.....	115
TABELA 11– TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2010-2012. ....	117
TABELA 12 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2010-2012. ....	118
TABELA 13 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA DE PERÍODO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2011-2012. ....	118
TABELA 14 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A PMC 2010-2012.....	119
TABELA 15 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA 2010-2012.....	120
TABELA 16 – RECURSOS: CURITIBA MAIS EDUCAÇÃO. ....	124

TABELA 17 – TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL ESTIMADAS E PROJETADAS PARA O BRASIL, REGIÃO SUL E O ESTADO DO PARANÁ, 2000/2030 .....	139
TABELA 18 – POPULAÇÃO E CRIANÇAS ATENDIDAS POR FAIXA-ETÁRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 2010 E 2017. ....	141
TABELA 19 – NÚMERO DE CRIANÇAS NASCIDAS VIVAS E CRIANÇAS COM MENOS DE 1 ANO DE IDADE MATRICULADAS EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL, EM CURITIBA, 2012 A 2017. ....	142
TABELA 20 – NÚMERO DE CRIANÇAS MATRICULADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR FAIXA-ETÁRIA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, EM COMPARAÇÃO COM A IDADE HIPOTÉTICA DAS CRIANÇAS NASCIDAS VIVAS ENTRE 2012 E 2017, EM CURITIBA, 2017. ....	144
TABELA 21 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016. ....	146
TABELA 22– TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA POR PERÍODO INTEGRAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016. ....	146
TABELA 23 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016. ....	147
TABELA 24 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016.....	148
TABELA 25 – RECURSOS A SEREM UTILIZADOS NO PROGRAMA VIVA CURITIBA CIDADÃ DO PPA 2018-2021. ....	153
TABELA 26 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018. ....	155
TABELA 27 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA POR PERÍODO INTEGRAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018. ....	156
TABELA 28 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018. ....	156
TABELA 29 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018.....	157

TABELA 30 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO NO PERÍODO DE GESTÃO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA 2010-2018.....	159
TABELA 31 – DISTRIBUIÇÃO E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE CRECHE POR IDADE NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA 2010-2018.....	167
TABELA 32 – DISTRIBUIÇÃO E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA, POR IDADE, DE 2010 A 2018.....	168
TABELA 33 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO COMPARANDO O FINAL DE UMA GESTÃO COM O FINAL DA GESTÃO ANTERIOR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA 2010-2018.....	170



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	- Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAQ	- Custo Aluno Qualidade
CAQi	- Custo Aluno Qualidade inicial
CF/1988	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CEB	- Câmara de Educação Básica
CMMAE	- Centros Municipais de Atendimento Educacional Especializado
CMC	- Câmara Municipal de Curitiba
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMEI	- Centro Municipal de Educação Infantil
CMEIs	- Centros Municipais de Educação Infantil
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
DATASUS	- Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DCNEI	- Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil
DRU	- Desvinculação das Receitas da União
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EM	- Escola Municipal
EMs	- Escolas Municipais
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMAP	- Instituto Municipal de Administração Pública
INEP	- Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
NRE	- Núcleo Regional de Educação
MEC	- Ministério da Educação
MIEIB	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PGR	- Procuradoria-Geral da República
PMC	- Prefeitura Municipal de Curitiba
PME	- Plano Municipal de Educação
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PPA	- Plano Plurianual
PROINFÂNCIA	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil
PROINFANTIL	- Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PSS	- Processo Seletivo Simplificado
RME	- Rede Municipal de Ensino
SISMEN	- Sistema Municipal de Ensino
SISMUC	- Sindicato dos Servidores Municipais de Curitiba
SISMMAC	- Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba
SME	- Secretaria Municipal da Educação
STF	- Supremo Tribunal Federal
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
UFG	- Universidade Federal de Goiás
UFPR	- Universidade Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>1. OS SENTIDOS DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>35</b>
1.1 REFORMAS EDUCACIONAIS E OBRIGATORIEDADE .....	44
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS NOVOS SENTIDOS DE OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	57
<b>2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO E DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL .....</b>	<b>66</b>
2.1 O RECONHECIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS.....	67
2.2 DESAFIOS E EFEITOS NO PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA.....	82
<b>3. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE PARA A FAIXA ETÁRIA DA PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA. ....</b>	<b>97</b>
3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA ...	100
3.2 O PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS COM IDADE ENTRE 4 E 5 ANOS NAS GESTÕES 2010-2018. ....	108
3.2.1 Período 2010-2012: Gestão Ducci.....	108
3.2.2 Período 2013-2016: Gestão Fruet.....	121
3.2.3 Período 2017-2018: Gestão Greca.....	149
3.3 CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA: UM OLHAR SOBRE A SÉRIE HISTÓRICA 2010-2018.....	158
<b>4. A IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO CONTEXTO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA PMC .....</b>	<b>172</b>
4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA EC 59/2009 SOB O OLHAR DAS DIRETORAS DE ESCOLAS E CMEIS.....	174
4.2.1 Acesso: composição e reorganização da oferta de turmas na educação infantil .....	175
4.2.2 - Condições de Trabalho: infraestrutura e quadro de pessoal.....	180
4.2.3 Percepção da Política: o papel da obrigatoriedade da pré-escola.....	187
4.2.4 Breve considerações sobre o olhar das Diretoras das EMs e dos CMEIs frente à implementação da obrigatoriedade da pré-escola na RME de Curitiba. ....	192
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>194</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>206</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>228</b>
Apêndice 1 – Levantamentos da produção acadêmica sobre obrigatoriedade .....	228
Apêndice 2 – Descrição das variáveis utilizadas para as análises quantitativas ao longo da tese.....	231
Apêndice 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada para o conselho municipal de educação de Curitiba .....	233
Apêndice 4 – Roteiro de entrevista semiestruturada para diretoras de unidades educacionais.....	234
Apêndice 5 - Roteiro de entrevista semiestruturada ao SISMUC .....	235
Apêndice 6 – Roteiro de entrevista semiestruturada para superintendente da educação da SME 2013-2016.....	236
Apêndice 7 – Termo de consentimento livre e esclarecido .....	237

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) determinou a Educação como um direito social (Art.6º) e instituiu, conforme o Artigo 205, a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988), o que ocasionou o estreitamento da relação entre o direito à educação e a obrigatoriedade da educação (OLIVEIRA, 2007).

A Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009 (EC 59/2009) (BRASIL, 2009), alterou a CF/1988, determinando a ampliação da obrigatoriedade do ensino para pessoas com idade entre 4 e 17 anos, estipulando prazo até 2016 para a implementação do novo ordenamento educacional do país. Neste trabalho, será dado destaque à Educação Infantil<sup>1</sup>, pois a EC 59/2009, ao tornar obrigatória a educação para pessoas com idade entre 4 e 17 anos, contemplou a faixa etária das crianças dos 4 aos 5 anos, implementando a obrigatoriedade para a pré-escola<sup>2</sup>, segmento da Educação Infantil.

No processo de implementação dessa obrigatoriedade foram levantadas reflexões sobre questões fundamentais para a Educação Infantil, tais como o déficit de vagas nos segmentos da Educação Infantil (creche e pré-escola), a garantia da qualidade da educação e a escassez de recursos financeiros e humanos para garantir o seu cumprimento.

Maria Malta Campos (2010), Vital Didonet (2010), Maria Luiza Rodrigues Flores et al (2010) e Livia Maria Fraga Vieira (2010) apontaram o fundamental acompanhamento da implementação da obrigatoriedade da educação infantil na perspectiva desta como um direito constitucionalmente legitimado. Além disso, enfatizaram os pesquisadores, ainda que a obrigatoriedade esteja estabelecida a partir dos 4 anos de idade, as crianças de 0 a 3 anos (creche) também não poderiam ficar à margem do direito à educação.

Entre os desafios apontados é possível citar o tratamento diferenciado que poderia ocorrer entre os segmentos da Educação Infantil (creche e pré-escola). Na época, Campos (2010) afirmou que os municípios com poucos recursos próprios poderiam deixar de ampliar

---

<sup>1</sup> A LDB 9394/96 define no art. 30 que a educação infantil se destina às crianças de 0 e 5 anos e é composta pelos segmentos da creche para crianças de 0 a 3 anos e da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos. Portanto, o segmento da pré-escola (4 e 5 anos de idade) foi contemplado na ampliação da obrigatoriedade da educação implementada pela EC59/2009.

<sup>2</sup> Cabe ainda destacar que de acordo com Alves e Pinto (2010, p.213 ) a EC nº 59 recupera a lógica instituída pela CF de 1967, segundo a qual a obrigatoriedade era definida pela faixa etária das crianças e jovens, e não pela etapa de ensino a ser frequentada. Esse princípio, como vimos, foi alterado pela CF de 1988, em sua versão original, mas de certa forma, foi recuperado pela EC nº 14/96. Portanto, cabe realçar que, com exceção da pré-escola, que abriga a faixa etária de 4 e 5 anos, que passa ser obrigatória, tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens entre seis e 17 anos.

as vagas da creche para priorizar a matrícula da pré-escola, ocasionando um déficit de atendimento ainda maior para as crianças de 0 a 3 anos.

Assim, a obrigatoriedade da pré-escola suscitou o receio de que o segmento da creche poderia vir a ser prejudicado e isto foi explicitado também por Didonet (2010) da seguinte forma: a educação das crianças de 0 a 3 anos “não sendo esta obrigatória, ganha menos atenção, tem menor força de pressão” e com isso seu atendimento pode vir a ser precário (DIDONET, 2010, p. 28).

A preocupação expressa pela diferença de atendimento que poderia ocorrer entre a oferta da creche e da pré-escola, de certa forma remeteu ao que historicamente a área da Educação Infantil vem tentando superar, por meio da CF/1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) e de muitas outras lutas, tal como o atendimento das crianças com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

As questões pedagógicas e estruturais para a garantia do direito à educação também foram objeto de reflexões neste processo de implementação da obrigatoriedade. Isto porque a garantia do direito à Educação Infantil pressupõe o estabelecimento das condições necessárias para a oferta da creche e da pré-escola e isto passa por um número adequado de adulto por criança, a organização dos ambientes, os recursos necessários para o atendimento: “materiais pedagógicos, brinquedos, enfim, não basta apenas ofertar a sala para as crianças de 4 anos reproduzindo o ensino tradicional” (CAMPOS, 2010, p. 14).

Thiago Alves e José Marcelino de Rezende Pinto (2010) destacam a relação entre obrigatoriedade e direito à educação, pois a obrigatoriedade “parece ser o único meio de fazer o Estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres” (ALVES, PINTO, 2010, p. 221).

Segundo Romualdo Portela Oliveira (2007), o direito à educação e a obrigatoriedade da educação estão interligados, já que ao se proclamar a obrigatoriedade do ensino “está se trabalhando com um direito e uma dupla obrigatoriedade”, o direito se expressa no dever do Estado em garantir o acesso à essa educação para toda população e “a dupla obrigatoriedade refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la” (p. 15).

De acordo com Carlos Roberto Jamil Cury (2002) ao tornar um nível ou etapa de ensino ou uma faixa etária como obrigatória, o Estado necessita garantir sua gratuidade, pois esta é a contrapartida para com a obrigatoriedade dos pais e responsáveis em matricular e garantir a frequência dos sujeitos de direitos. Sendo assim, o direito à educação obrigatória como direito

público subjetivo é definido como aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado o cumprimento de um dever e de uma obrigação (CURY, 2002; CURY, FERREIRA, 2010).

Sendo assim, as ressalvas e problematizações apresentadas sobre a implementação da extensão da obrigatoriedade para a Educação Infantil precisam ser analisadas de forma minuciosa, de modo a possibilitar reflexões mais acuradas sobre a obrigatoriedade e o direito à educação. É relevante destacar que são os municípios os entes federados responsáveis prioritários na oferta da Educação Infantil, de modo que os desafios acima deverão ser enfrentados por este ente federativo. É a CF/1988 que determina, no Artigo 211, § 2º que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil”. Portanto, recai sobre os municípios a implementação da universalização da pré-escola.

A LDB 9394/96, em conformidade com a CF/1988, afirma a função dos municípios para com a Educação Infantil: “os Municípios incumbir-se-ão de: V - oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental (...)” (BRASIL, 1996, Art. 11). O Artigo 30 da CF/1988 destaca a cooperação federativa: “VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação Infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988).

Segundo as reflexões realizadas por Carlos Eduardo Sanches (2010), embora haja na CF/1988 e na LDB 9394/96 a incorporação do princípio do regime de colaboração entre Federação, Estados e Municípios na oferta da educação, “a inexistência de espaços institucionais de pacto entre os entes federados é um dos maiores obstáculos para o cumprimento da elevação da obrigatoriedade até 2016” (p. 41).

Cabe aqui destacar que de acordo com Souza e Faria (2004), a municipalização implementada no país na década de 1990, “vem se caracterizando pela manutenção, aprofundamento e sofisticação do poder decisório no âmbito da União” transferindo aos municípios somente a execução das políticas educacionais (p. 467). Essa forma de administrar a política tem fragilizado o regime de colaboração, pois a unidade do planejamento e da execução acaba por se fragmentar e se transformam em decisões unilaterais.

A temática do regime de colaboração aparece na CF/1988 como princípio necessário para a organização do sistema educacional brasileiro. Ao estabelecer a corresponsabilidade dos entes federados (União, Estados e Municípios) pressupõe a garantia da oferta da Educação Básica pelo Estado. Segundo Marisa Timm Sari (2009), o Regime de Colaboração pode ser compreendido como uma “estratégia, na área da educação, para nortear a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Porém, ainda não existem políticas que

possibilitem de fato uma ampla cooperação entre os entes federados, destaque pode ser dado à falta de articulação e de apoio da União e dos Estados no auxílio à organização dos sistemas municipais de ensino (p. 39).

Não se deve negar o esforço da União, nos períodos de 2003 a 2016, em colaborar para que os municípios cumprissem o atendimento das crianças em situação de grande desigualdade social. Exemplo disso, aponta Soeli Terezinha Pereira (2017), é a “Ação Brasil Carinhoso cujo objetivo e apelo principal foi a retirada da pobreza extrema de famílias que contassem em sua composição com crianças de até os seis anos de idade” (p. 17).

O Programa Brasil Carinhoso<sup>3</sup> possibilitou o repasse de verbas da União para a expansão da matrícula da Educação Infantil. Este programa é constituído por três eixos: “superação da extrema pobreza em famílias com crianças de até 6 anos de idade, por meio do repasse de benefício monetário, ampliação do acesso à creche e de melhoria do acesso à saúde”. Em relação à ampliação do acesso à creche, a União realiza o aporte financeiro aos municípios e ao Distrito Federal transferindo recursos suplementares via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e “ampliação das matrículas ainda não computada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação” (PEREIRA, 2017, p. 17). É preciso compreender de que modo as ações proporcionadas em regime de colaboração contribuem para a efetivação da política nos municípios, principalmente naqueles onde a desigualdade e a pobreza são extremas.

A União também lançou, em regime de colaboração, no ano de 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), por meio deste programa a União presta “assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da Educação Infantil”. Este programa tem por objetivo garantir o acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil públicas, principalmente as que moram em regiões metropolitanas (BRASIL, 2007).

---

<sup>3</sup> O Programa Brasil Carinhoso foi instituído pela Lei nº 570, de maio de 2012, pelo governo da presidenta Dilma Rousseff. O programa consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (FNDE, BRASIL, 2020, n/p).



Os programas acima citados contribuíram para a ampliação do acesso à Educação Infantil e foram essenciais para os municípios com poucos recursos financeiros, portanto, é importante que a União dê continuidade ao aporte financeiro e o acompanhamento destes programas. Nesta mesma direção, Alves e Pinto (2010, p. 218) afirmaram, na época, que, para a implementação da ampliação da obrigatoriedade para a Educação Básica, seria essencial a efetivação do regime de colaboração, pois esse processo pressupõe ações de “planejamento, conjunto das redes municipais e estaduais, para atender os dispositivos da EC nº 59, até 2016” (ALVES, PINTO, 2010, p. 218). No caso da Educação Infantil, os municípios tiveram que projetar e planejar a expansão de matrícula para atender todas as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola, até a data de 2016.

Alves e Pinto (2010), com base nos Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, demonstraram que a expansão de matrícula para atender a ampliação da obrigatoriedade se concentrava naquelas idades cujo atendimento era deficitário e deram “destaque para a faixa etária dos 4 e 5 anos, em que menos de três a cada quatro crianças frequentavam a escola”. Afirmaram ainda que “o esforço na faixa de 4 e 5 anos (correspondente à pré-escola) será maior (54,5% para a população de 4 anos e 22,3% para 5 anos)” (p. 218).

De acordo com Thiago Alves e Adriana Aparecida Dragone Silveira (2014), “nas últimas duas décadas” a ampliação do acesso à Educação Infantil não atingiu “os percentuais definidos no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 e está distante das metas estabelecidas pelo atual PNE (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014)” (p. 2).

Cabe ressaltar que a expansão das matrículas para as crianças da creche foi e é uma questão de grande necessidade e importância, pois segundo dados do observatório do Plano Nacional da Educação (PNE) no Brasil apenas 34% das crianças de 0 a 3 anos são atendidas nas instituições educacionais.

A meta de atender em pelo menos 50% as crianças de 0 a 3 anos em creche esteve presente na meta 1 do PNE 2001-2011 e se repete no novo plano PNE aprovado em 2014, mesmo sem um estudo aprofundado do porquê não foi possível chegar a 50% de ampliação de matrícula no PNE 2001-2011 (KROEKER, TEIXEIRA, 2018).

Fica evidente que tanto a expansão das matrículas na creche quanto a universalização da pré-escola são desafios que buscam atender os preceitos constitucionais e a garantia do direito da criança e da família à Educação Infantil. Neste cenário, é relevante estudar como ocorreu a implementação da extensão da obrigatoriedade na Educação Infantil. Portanto, essa pesquisa se justifica primeiro por possibilitar uma análise mais aprofundada desse tema no âmbito do ente federado cuja prioridade é de ofertar a Educação Infantil, os municípios.

Optou-se por delimitar o campo de pesquisa no âmbito municipal: o município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, mais especificamente o estudo será realizado na rede municipal de educação de Curitiba. A escolha da rede municipal de educação de Curitiba como campo de pesquisa se justifica pela trajetória histórica da pesquisadora, por essa ter trabalhado quatorze anos na rede municipal (1993-2007) como docente, dirigente sindical e pedagoga na Educação Infantil e no ensino fundamental e por compor o quadro de representante titular no Fórum Municipal de Educação de Curitiba (2013-2019), acompanhando as Conferências Municipais de Educação e o Plano Municipal de Educação.

As funções exercidas na rede municipal de educação de Curitiba instigaram a pesquisadora a realizar a dissertação de mestrado, defendida em 2006, intitulada “Políticas Públicas para a Educação Infantil no Município de Curitiba (1997-2004)” (SOCZEK, 2006). O estudo possibilitou a análise de como a rede municipal de ensino de Curitiba enfrentou as demandas existentes na área da Educação Infantil em relação à adequação da Educação Infantil à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), à sua incorporação como primeira etapa da Educação Básica, as exigências de formação do professor e a resposta à demanda da ampliação de vagas. Como resultado do estudo, foi possível verificar uma reorganização da Educação Infantil, bem como a alteração de responsabilidade por esta etapa da educação da então Secretaria Municipal da Criança (responsável por políticas de assistência à infância e à adolescência) para a Secretaria Municipal da Educação. A pesquisa de mestrado contribuiu para compreender melhor a organização da gestão e da política educacional da rede municipal de ensino de Curitiba.

Durante sua trajetória profissional, a pesquisadora atuou na formação docente no ensino superior e no ensino médio (1997-2018), onde continuou em contato com a rede municipal de educação de Curitiba por meio do acompanhamento das estudantes nos estágios supervisionados nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Curitiba e nos Centros de Educação Infantil (CEI) contratados/conveniados.

Se faz necessário destacar que a pesquisadora acompanhou de perto os desafios e avanços na garantia do direito à Educação Infantil por meio da participação nas discussões coletivas dos movimentos sociais em defesa da educação das crianças de 0 a 6 anos<sup>4</sup> e do movimento sindical dos servidores e do magistério do município de Curitiba<sup>5</sup>. Ações que se desdobraram

---

<sup>4</sup> Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB e Fórum de Educação Infantil do Paraná – FEIPAR

<sup>5</sup> Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba – SISMUC e Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba – SISMMAC.

em audiências públicas, seminários, congressos, grupos de discussões e subsídios para a pauta das categorias dos profissionais da Educação Infantil.

Portanto, o interesse em estudar o município de Curitiba é fruto da trajetória profissional, militante e acadêmica. A intenção dessa pesquisa é contribuir com o debate nacional sobre a implementação da extensão da obrigatoriedade para a Educação Infantil, analisar como a rede municipal de educação de Curitiba realizou essa implementação e os efeitos para as crianças da creche e da pré-escola.

O panorama sobre a Educação Infantil do município de Curitiba apresentado no documento base de discussão do Plano Municipal de Educação de Curitiba (PME) de 2014-2015 trouxe elementos significativos sobre a oferta dessa educação. Segundo dados do documento, 83,6% da população com idade entre 4 e 5 anos e 39,5% com idade entre 0 a 3 anos frequentavam a escola no município em 2010.

De acordo com os dados expostos no PME (2014-2015), Curitiba possuía um déficit de 7.170 vagas para alcançar a meta de universalização do atendimento da população de 4 e 5 anos (16,4%); e um déficit de 9.045 vagas para alcançar a meta mínima de atendimento de 50% da população de 0 a 3 anos (10,5%) (CURITIBA, 2015a, p. 17).

Segundo Alves e Silveira (2014) os dados do Censo de 2010 estimaram que em Curitiba a população de 0 a 5 anos girava “em torno de 130, 1mil crianças, sendo 85,8 mil de 0 a 3 anos (66%) e 44,2 mil de 4 e 5 anos (34%)”. Já a porcentagem de crianças com acesso à Educação Infantil era de “39,5% da população de 0 a 3 anos matriculadas e 83,6% das crianças de 4 e 5 anos” (ALVES, SILVEIRA, 2014, p. 5).

No estudo também foi mencionado que Curitiba apresentava taxas de atendimento em creche e pré-escola superiores à média do Estado do Paraná e do país (Brasil). Contudo, os pesquisadores chamam a atenção que mesmo com taxas altas de matrícula, Curitiba precisará de um bom esforço para implementar a obrigatoriedade da pré-escola e atender em 50% as crianças de 0 a 3 anos de idade na creche (ALVES, SILVEIRA, 2014, p. 5). Os autores mencionam que para universalizar a pré-escola e atender a demanda da meta 1 do PNE em Curitiba, seria necessário “criar 16.272 vagas, sendo 9.031 (56%) para 0 a 3 anos e 7.241 para 4 e 5 anos”.

Cabe ressaltar a necessidade de acompanhar e analisar como a prefeitura de Curitiba conseguiu planejar e atender as demandas da Educação Infantil no município no âmbito da ampliação da obrigatoriedade na pré-escola. Analisando o número de matrículas na Educação Infantil em Curitiba, nos períodos de 2010 a 2017, Lusiane Ferreira Gonçalves (2018) destaca que nos períodos estudados “a oferta de matrículas cresceu em 26,34%, entretanto a fila de

espera continua grande, pois são mais de 7.000 crianças aguardando por uma vaga nas creches” (p. 101).

Sendo assim, a questão orientadora da tese é: Como ocorreu o processo de implementação da extensão da obrigatoriedade do ensino na Educação Infantil na rede municipal de educação de Curitiba, considerando a expansão de matrícula para a creche e a pré-escola executados nas diferentes gestões da Prefeitura Municipal de Curitiba, entre os períodos de 2010 a 2018?

Para refletir e responder a questão acima, esta pesquisa apresentará como objetivo geral: analisar o processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola decorrente da EC 59/2009 e seus efeitos na organização da rede municipal de Educação de Curitiba, nos períodos de 2010 a 2018. Como objetivos específicos, são apontados:

- a) aprofundar o conhecimento sobre a trajetória da implementação da obrigatoriedade escolar no Brasil;
- b) apresentar a trajetória do reconhecimento do direito à Educação Infantil e a legislação que garante este direito às crianças de 0 aos 5 anos;
- c) analisar o contexto da implementação da EC 59/2009 e seus impactos para a Educação Infantil na Rede Municipal de ensino de Curitiba;
- d) analisar a implementação da obrigatoriedade das crianças da faixa etária dos 4 aos 5 anos no município de Curitiba, nos períodos de 2010 a 2018, e seus efeitos para a organização da Educação Infantil, no que se refere ao planejamento orçamentário, recursos humanos, acesso e oferta, e organização das turmas e instituições.

A partir da questão orientadora, do objetivo geral e dos objetivos específicos traçados nesta tese, pode-se compreender esta pesquisa como um estudo de caso sobre o processo de implementação da obrigatoriedade para a faixa etária da pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, nos períodos de 2010 a 2018.

A escolha do período que vai de 2010 a 2018 tomou por base o ano e o mês em que foi sancionada a EC 59/2009, precisamente em novembro de 2009. Em função da data, optou-se por delimitar o ano de 2010 como o período inicial para a pesquisa. O ano de 2018 foi delimitado como período final porque oportuniza o acompanhamento da implementação da obrigatoriedade da educação na pré-escola por dois anos após a data limite prevista na EC 59/2009, que foi o ano de 2016. Portanto, os anos de 2017 e 2018 serão analisados para melhor indicar os possíveis efeitos da obrigatoriedade da pré-escola para a política da educação infantil municipal.

Cabe destacar que a pesquisa utilizou de procedimentos de triangulação de dados, com o entrecruzamento de informações provenientes de diferentes atores políticos e o cotejamento de documentos produzidos pelo poder público municipal e informações produzidas pelo sindicato local, com dados oficiais de matrícula em unidades da rede municipal e conveniadas.

A pesquisa utilizou diferentes fontes de coletas de dados e de informações, entre elas, destacaram-se: 1. publicações da SME, disponíveis nas páginas eletrônicas da SME e do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP); 2. jornais e informativos do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC); 3. portarias e documentos cedidos pela Câmara Municipal de Curitiba (CMC), por meio do mandato da vereadora Professora Josete; 4. dados do Censo Escolar referentes ao período 2010-2018, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em bancos de dados, nas páginas eletrônicas do INEP e do Laboratório de Dados Educacionais UFPR/UFG; 5. entrevistas com profissionais que atuaram na SME, em escolas e em CMEIs no período de implementação da obrigatoriedade da educação para crianças com idade entre 4 e 5 anos.

Cabe destacar que a metodologia de pesquisa contou com o entrecruzamento das diferentes abordagens metodológicas, entre as quais a análise documental, a análise de dados quantitativos e a realização de entrevistas, que podem ser assim esmiuçadas:

a) Análise documental:

O texto com as informações sobre a RME de Curitiba e a organização do funcionamento do Departamento de Educação Infantil e das unidades educacionais de oferta da educação para as crianças de 0 a 5 anos foram realizadas a partir das informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), por meio do portal Cidade do Conhecimento. Também foram avaliadas as diretrizes e portarias da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba no mesmo período, com a finalidade de acompanhar as mudanças relativas à reorganização da Educação Infantil antes e após a implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 aos 5 anos.

A pesquisa analisou os Planos de Governo dos períodos de 2010 a 2018, com a intenção de coletar informações sobre o planejamento para a área da educação Infantil, e relatar como a menção à obrigatoriedade da pré-escola aparece nesses documentos, disponibilizados ao público na página eletrônica do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) (CURITIBA, subsidiaram as análises sobre os resultados e as avaliações das três gestões municipais estudadas. Também foi realizada coleta de dados sobre os Planos Plurianuais (PPA)

(CURITIBA, 2009, 2013, 2017) do período, com intuito de verificar o planejamento financeiro e sua relação ou não com a obrigatoriedade do ensino.

Algumas dificuldades foram encontradas no processo de busca das informações referentes aos PPA das gestões dos governos Fruet e Greca, como a informação não detalhada dos gastos específicos com os programas projetados para a ampliação da educação infantil na RME, a não disponibilização dos anexos do PPA de 2018 a 2021, o que fez com que a pesquisadora procurasse outra fonte de informação, consultando o Gabinete da vereadora Professora Josete, que possibilitou as informações necessárias para a realização da pesquisa.

Para compreender como o Conselho Municipal de Educação de Curitiba (CME) se posicionou frente às questões legais e a formulação e a reformulação da deliberação que regulamenta a Educação Infantil em Curitiba, foram estudados os documentos exarados por esta instância.

Os relatórios de gestão dos anos 2010 a 2018, disponibilizados ao público na página eletrônica do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) (CURITIBA, 2011b, 2012b, 2013c, 2014b, 2015c, 2016b, 2017c, 2018, 2019), subsidiaram as análises sobre os resultados e as avaliações de gestões municipais de três mandatários, entre os anos de 2010 e 2018. Também foram avaliadas as diretrizes e portarias da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba no mesmo período, com a finalidade de acompanhar as mudanças relativas à reorganização da Educação Infantil antes e após a implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos quatro aos cinco anos.

#### b) Entrevistas:

Com a intenção de aprofundar as análises propostas nesta tese, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com gestoras que atuaram na Escolas e nos CMEIs, no período da implementação da obrigatoriedade, procurando identificar e analisar como a política implementada se manifestou na realidade das unidades educacionais de educação infantil na RME. O critério de seleção das unidades educacionais ocorreu mediante a necessidade de delimitar o número de instituição por regional administrativa.

Para selecionar as unidades educacionais levou-se em conta a distância geográfica (priorizando a distância de 1,0 km a 2,5 km) entre a Escola Municipal e o CMEI com a intenção de possibilitar a verificação dos efeitos da obrigatoriedade na oferta da Educação Infantil no âmbito municipal.

A pesquisadora utilizou os dados da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba, disponíveis na página eletrônica do órgão na internet, assim como dados estatísticos e

geográficos das unidades de ensino no portal respectivo, com vistas a ampliar a abrangência territorial na busca das escolas e dos CMEIs.

Foram selecionadas vinte unidades, sendo dez Escolas Municipais e outros dez CMEIs, porém, durante o processo da pesquisa, para garantir aprofundamento no conteúdo das entrevistas e a qualidade dos resultados, optou-se pela realização de dez entrevistas com diretoras de CMEIs e Escolas Municipais, contemplando as seguintes regionais: Tatuquara, Matriz, Pinheirinho, Boa Vista e Cajuru.

Também foram realizadas entrevistas com outras profissionais que trabalhavam no período de implementação da obrigatoriedade e que ocupavam diferentes cargos e funções relacionadas ao ensino público municipal, uma no cargo de gerente educacional da SME, uma diretora do sindicato dos servidores municipais de Curitiba (SISMUC) e uma conselheira da Câmara Básica do Conselho Municipal de Educação de Curitiba (CME).

c) Análise de indicadores de acesso e oferta da Educação Infantil no Município de Curitiba:

Em relação à oferta educacional, foi analisado o movimento das matrículas das crianças na educação infantil entre 2010 e 2018, a partir das informações do Censo Escolar, disponíveis no banco de microdados do INEP, e dos dados tratados pelo Laboratório de Dados Educacionais UFPR/UFG. Procedeu-se à análise descritiva das matrículas, considerando sua distribuição em relação às etapas da creche e da pré-escola, o atendimento em tempo integral e o parcial, a quantidade de turmas, entre outros aspectos desenvolvidos no capítulo. Os dados foram apresentados em tabelas e gráficos, de modo a avaliar se houve diminuição de matrículas, ou até fechamento de turmas, na etapa da creche, a fim de orientar o fluxo das crianças com idade entre 4 e 5 anos para entrada na pré-escola. A análise contribuiu para a compreensão do movimento da realidade no que se refere ao atendimento à educação infantil no contexto do ensino obrigatório, permitindo discutir a hipótese da pesquisa sobre os efeitos da obrigatoriedade da faixa etária da pré-escola. As variáveis utilizadas ao longo deste capítulo, suas fontes e a descrição de seu conteúdo encontram-se apresentadas no apêndice desta tese.

As análises propostas a partir dos dados coletados tomaram como base as seguintes questões: como se deu a ampliação da oferta, houve uma ampliação dos convênios durante a implementação da obrigatoriedade; as crianças da rede municipal de ensino eram atendidas em período integral ou parcial e ocorreram mudanças durante o período estudado, foram realizadas alterações no número de professores nesta trajetória, como ficou a taxa de matrícula da creche após o período da obrigatoriedade.

Após a descrição dos instrumentos utilizados nesta pesquisa e tendo em vista o objetivo geral desta tese de “analisar o processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola decorrente da EC 59/2009 e seus efeitos na organização da rede municipal de Educação de Curitiba, nos períodos de 2010 a 2018”, cabe destacar que esta pesquisa se aproxima da metodologia de Estudo de Caso.

Segundo Robert E. Stake (1999), o estudo de caso proporciona a oportunidade de acessar informações, conhecer histórias, compreender o funcionamento de cada sistema, ainda que nesta relação nem sempre se possa acreditar em tudo que as pessoas contam, como também não é possível querer que todas as pessoas aceitem aquilo que achamos dela, esse é um limite e é necessário compreendê-lo. Cabe ainda destacar que estudar um caso abre a oportunidade para desmistificar conceitos prévios sobre determinado programa ou pessoa (STAKE, 1999). De acordo com o autor, é possível classificar o estudo de caso a partir de suas finalidades em: intrínseco, instrumental e coletivo.

No estudo de caso intrínseco, o estudo não é empreendido primariamente porque o caso representa outros casos ou porque ilustra um traço ou problema particular, mas porque, em todas as suas particularidades e no que têm em comum, este caso é de interesse em si. O pesquisador, pelo menos temporariamente, subordina outras curiosidades para que as histórias dos que “vivem o caso” emergjam. O objetivo não é vir a entender algum constructo abstrato ou fenômeno genérico, tal como letramento, ou uso de droga por adolescentes ou o que um diretor de escola faz. O objetivo não é construir teoria – embora em outras vezes o pesquisador possa fazer exatamente isto (STAKE, 1999).

No estudo de caso instrumental, ocorre o oposto. O interesse no caso se deve se à crença de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer insights sobre um assunto ou para contestar uma generalização amplamente aceita, apresentando um caso que nela não se encaixa (STAKE, 1999).

Por fim, no estudo de caso coletivo, o pesquisador estuda conjuntamente alguns casos para investigar um dado fenômeno, podendo ser visto como um estudo instrumental estendido a vários casos. Os casos individuais que se incluem no conjunto estudado podem ou não ser selecionados por manifestar alguma característica comum. Eles são escolhidos porque se acredita que seu estudo permitirá melhor compreensão, ou mesmo melhor teorização, sobre um conjunto ainda maior de casos (STAKE, 1999).

Com base na classificação apresentada por Stake (1999), é possível perceber características do estudo de caso dessa pesquisa, isto porque pressupõe uma finalidade instrumental



de compreensão ampla sobre a implementação da extensão da obrigatoriedade para a Educação Infantil, universalização da pré-escola e seus efeitos para a creche.

Para possibilitar uma análise aprofundada sobre a temática aqui escolhida foram realizados levantamentos bibliográficos e seleção de obras, pesquisas científicas e outras publicações reconhecidas no campo acadêmico, tais como revistas, jornais educacionais. Ressalta-se que esta pesquisa está apresentada em forma de quadros no apêndice da tese para consulta (APÊNDICE I).

No mapeamento realizado foi possível selecionar materiais bibliográficos que descrevem a trajetória da obrigatoriedade escolar em diferentes províncias, estados e municípios e em épocas diferentes da história do Brasil, tanto no Brasil Império, quanto na República. Os artigos, pesquisas acadêmicas e científicas, bem como livros, deste tema aqui tratado, abordam as principais causas que levaram a formulação da obrigatoriedade, as concepções de educação que foram abordadas em cada período, as contradições presentes entre a obrigatoriedade, o papel do Estado e da família nas diferentes legislações e reformas educacionais. Abordando esta primeira temática, é possível citar Simone de Fátima Flach (2012); José Murilo de Carvalho (2005); José Gimeno Sacristán (2001); José Silvério Baía Horta (1998); Carlos R. J. Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira (2010), cujas leituras possibilitaram à pesquisadora o aprofundamento da trajetória brasileira aos sentidos da obrigatoriedade da educação.

Ao longo da pesquisa, as obras de Norberto Bobbio (2004, 2010); Thomas Humphrey Marshall (1967); Marquês de Condorcet (2008) e Marcel Crahay (2002), foram estudadas como fontes necessárias para a compreensão dos princípios envolvidos nos sentidos da obrigatoriedade seus ideais e seu vínculo com a democratização do acesso à educação.

Em relação à temática obrigatoriedade e direito à educação, cabe destacar que as obras selecionadas aprofundam as questões sobre a obrigatoriedade de ensino, gratuidade, compulsoriedade, direito público subjetivo e as legislações brasileiras, com destaque para a CF/1988 e a LDB 9394/96. Outros aspectos de grande relevância foram analisados, tais como: o financiamento da educação, o regime de colaboração e os desafios para a implementação da Emenda Constitucional 59/09 no que diz respeito à obrigatoriedade de ensino dos 4 aos 17 anos. Entre os pesquisadores estudados é possível citar: Alves e Pinto (2010); Cury (1998); Silveira (2014), Farenzena (2011); Oliveira (2007); Maria Malta Campos (2010);

Todo esse arcabouço de conhecimentos proporcionou o aprofundamento das análises apresentadas na tese e fundamentou a produção dos capítulos que a seguir serão apresentados:

O primeiro capítulo aborda o tema da obrigatoriedade da educação e sua trajetória histórica na legislação nacional e destina-se a refletir sobre a história da implementação da

obrigatoriedade da educação escolar em diferentes conjunturas sociais, econômicas e políticas no Brasil, bem como os princípios orientadores e as diferentes concepções que levaram a educação a se tornar obrigatória. Neste capítulo está destacada a Emenda Constitucional 59/2009, que amplia a obrigatoriedade da educação para a faixa etária dos 4 aos 17 anos.

O segundo capítulo destina-se a aprofundar o estudo sobre o reconhecimento do direito à Educação Infantil, com base no fundamento da proclamação dos direitos sociais presente na CF/1988. Será realizada a descrição da história da Educação Infantil e os aspectos da legislação nacional que afirma a Educação Infantil enquanto direito da criança.

O terceiro capítulo descreve a organização e a estrutura da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Curitiba, aborda os dados coletados sobre a Educação Infantil do município e apresenta a análise dos resultados obtidos sobre o período estudado de 2010 até 2018, contemplando a questão norteadora desta tese.

O quarto capítulo apresenta a análise das entrevistas com as gestoras, suas percepções sobre a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola da Rede Municipal de Ensino de Curitiba e os efeitos que impactaram diretamente nas unidades de educação infantil.

## 1. OS SENTIDOS DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.

Analisar a educação obrigatória no Brasil envolve uma série de desafios, pois a trajetória da obrigatoriedade é composta de avanços e retrocessos, refletindo os diferentes interesses políticos, sociais e econômicos em determinado local e período histórico (HORTA, 1998; CURY, FERREIRA, 2010; FLACH, 2011). Para compreender este movimento da obrigatoriedade da educação, o presente estudo apresentará sua trajetória legal, isto é, a partir das Constituições, Emendas Constitucionais e Atos Adicionais. Também serão elencados os principais pensamentos e ideais que influenciaram a proposição do ensino obrigatório no país.

A obrigatoriedade do ensino está diretamente ligada ao processo de democratização do acesso à educação. Cabe ressaltar que democratizar a educação representa ampliar a possibilidade de uma sociedade mais democrática, sendo assim tal “sentido” pode ser refletido a partir da indagação formulada pelo filósofo italiano Norberto Bobbio (2010, p 48): “é possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?”

Para Bobbio (2010) o processo de democratização não mais se limita à esfera do Estado, mas também passa a fazer parte da sociedade como um todo.

Em termos sintéticos, pode-se dizer que, se hoje se deve falar de um desenvolvimento da democracia, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na substituição da democracia representativa pela democracia direta (substituição que é de fato, nas grandes organizações, impossível), mas na passagem da democracia na esfera política, isto é, na esfera em que o indivíduo é considerado como cidadão, para a democracia na esfera social, onde o indivíduo é considerado na multiplicidade de seu status, por exemplo, o de pai e filho, o de cônjuge, o de trabalhador, etc. (BOBBIO, 2010, p. 155).

A ampliação da democracia política para a democracia social possibilitou subsídios aos regimes democráticos, permitindo a superação da “definição mínima” ou “significado formal da democracia”. Estes preceitos, entretanto, não foram contra os ideais liberais (BOBBIO, 2010, p. 78 ). Convém destacar que a igualdade de direitos, no contexto das condições econômicas e sociais capitalistas desiguais, torna-se um ideário liberal, com desafios concretos para a sua materialização no mundo real.

O movimento histórico da democracia social conjugou o ideal da liberdade com o ideal da igualdade, necessários aos regimes democráticos, proclamando os princípios da democracia:

Desse modo o regime democrático é caracterizado não tanto pelas instituições de que se vale quanto pelos valores fundamentais que o inspiram e aos quais tende. As instituições são apenas meios para alcançar certos fins. Mas por que preferimos certos meios a outros? Por que, por exemplo, preferimos o sistema eletivo ao hereditário? Evidentemente, porque acreditamos que certos meios são mais aptos para alcançar o fim desejado. (...) O fim que nos move quando queremos um regime organizado

democraticamente é, numa única palavra, a igualdade. Assim, podemos definir a democracia, não mais com relação aos meios, mas relativamente ao fim, como o regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens. (BOBBIO, 2010, p. 38).

À luz desta concepção de democracia, pode-se analisar a obrigatoriedade escolar no sentido de entender que a democratização do acesso à educação, ainda que apresente muitos desafios, está diretamente vinculada ao processo de democratização social. De acordo com Flach (2011), a educação torna-se uma condição - apesar de sua insuficiência - para que a sociedade avance em relação ao conteúdo substancial para a democracia: a igualdade entre os homens.

Se a educação é considerada como uma das esferas da defesa da igualdade entre as pessoas, sua trajetória é necessariamente marcada pela obrigatoriedade do ensino como um meio para o acesso à educação formal e à democratização do conhecimento. Neste sentido, o viés democrático se intensificou nos séculos XX e XXI e faz parte de uma sucessão de avanços e retrocessos conjunturais, expressos notadamente nas diferentes legislações e reformas educacionais. Este texto abrangerá a evolução legal da obrigatoriedade do ensino no Brasil.

Os preceitos da obrigatoriedade do ensino são influenciados fortemente pelos ideais liberais, que estiveram presentes na ampliação dos direitos políticos e na conquista dos chamados direitos fundamentais do homem. O pressuposto básico é a proteção do indivíduo e o reconhecimento legal da igualdade entre os cidadãos, como postulado nos séculos anteriores. Como adverte Bobbio (2004):

Ideias liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade (BOBBIO, 2004, p. 44).

O Estado Democrático de Direito, como foi denominado historicamente, “estabelece que todos são livres e iguais na forma da lei”. (BOBBIO, 2004, p. 137). Porém, faz-se necessário compreender que as condições políticas, econômicas, culturais e sociais devem ser levadas em conta para consolidar este modelo social.

A partir do século XVIII, mas sobretudo durante o século XIX, consolidou-se no ideário liberal a defesa da existência de uma escola pública, gratuita, universal, obrigatória e laica.

Cabe ressaltar neste sentido a influência do Marquês de Condorcet (2008), intelectual francês que ocupa lugar de destaque e é historicamente reconhecido pelo papel que

desempenhou no desenvolvimento e na consolidação da argumentação favorável ao novo modelo de escola, que passou a vigorar como um dos direitos sociais fundamentais, no século XVIII, às voltas da Revolução Francesa. Condorcet, em seu relatório, apresenta um projeto de organização da instrução pública nacional, a partir de princípios que se mantêm válidos e necessários até os dias atuais (KLEIN, 2017).

A partir de uma perspectiva liberal clássica, Condorcet (2008)<sup>6</sup> defendia que “a instrução pública é um dever da sociedade para com os cidadãos” com o objetivo gerar um “aprimoramento do espírito humano” pautado nos ideais de igualdade e liberdade (CONDORCET, 2008, p. 17).

Vários aspectos significativos foram desenvolvidos por Condorcet (2008), entre eles: a questão da instrução das mulheres e dos adultos, o ensino de ciências e história, a formação profissional, o trabalho dos professores, a laicidade religiosa e política da escola (ainda que indicasse a importância da instrução sobre as leis e direitos sociais), a meritocracia para a continuidade dos estudos, a instrução como forma de redução de desigualdades e dependência. Há dois elementos que se mostram relevantes para esta tese e merecem maior detalhamento: a questão da universalidade e da gratuidade da instrução (CONDORCET, 2008).

O acesso universal a uma instrução pública comum é um dos princípios defendidos por Condorcet, ficando a profissionalização e a formação para a Ciência como níveis mais elevados, não necessariamente universais. Para ele, a instrução pública comum, mantida com recursos do fundo público, permitiria a realização do princípio da igualdade, pois a única desigualdade persistente seria a decorrente da educação. “As leis pronunciam a igualdade de direitos. Só as instituições de instrução podem tornar essa igualdade real” (CONDORCET, 2008, p. 37).

Apesar da relevância da defesa do acesso à escola como um fator fundamental para a igualdade de direitos, é preciso refletir que, embora a ideologia liberal apresentasse a defesa do acesso à escola, desconsiderava todas as outras formas de desigualdade presentes na sociedade moderna, inclusive as desigualdades de renda e propriedades.

A gratuidade não aparece explicitamente na proposta do legislador, intelectual francês do século XVIII, mas se encontra implícita para a instrução elementar e não extensiva a todo o percurso escolar e prevê a utilização de recursos públicos para sua consecução. Condorcet (2008) sugere um conjunto de procedimentos “para escolher as crianças destinadas a serem educadas às custas da nação em instituições do distrito [correspondente aos anos finais do

---

<sup>6</sup> Texto originalmente publicado em 1791.

ensino fundamental] e, em seguida, nas do departamento [correspondente ao ensino médio]”. Apresenta também a possibilidade de aceitar doações de particulares para complementar os recursos dos fundos públicos destinados à educação (CONDORCET, 2008, p. 144).

Condorcet (2008) encontra, nos princípios de acesso universal, gratuidade da instrução comum e independência dos indivíduos, o tripé que sustenta sua proposição de organização de uma educação nacional. Pode-se afirmar que a dimensão de obrigatoriedade defendida pelo legislador e intelectual é a da obrigatoriedade de oferta pelo Estado, que deveria “garantir uma escola em todo vilarejo do país, mesmo nos lugares mais remotos” (CONDORCET, 2008, p. 72). Também defende que “deve-se, portanto, estabelecer, em cada vilarejo, uma escola pública, dirigida por um mestre”. A instrução deveria ter quatro anos de duração, com o objetivo de “colocar todos os habitantes do país em condições de conhecer seus direitos e seus deveres (...)”. Além do mais, é preciso que esse primeiro grau seja suficiente para torná-los capazes de exercer funções públicas” (CONDORCET, 2008, p. 71).

O dever do poder público em relação à oferta da escola foi amplamente desenvolvido por Condorcet (2008), incluindo observações detalhadas sobre a contratação de professores e professoras, suas funções e remuneração; a construção de escolas chamadas de primeiro grau em todos os vilarejos, escolas de segundo grau em cada distrito e escolas de terceiro grau na capital de cada departamento; o uso do fundo público para a manutenção da instrução e garantia de gratuidade; a compreensão da educação como direito do indivíduo e dever da sociedade.

A análise do relatório indica a sua importância para a consolidação da compreensão da educação escolar como direito social, como política pública e dever do Estado. Cabe ressaltar que o contexto conturbado da Revolução Francesa não permitiu uma ampla discussão da proposição de Condorcet pela Assembleia Nacional em 1792 (BOTO, 2003), o que não reduz a importância histórica do relatório por ele apresentado.

A análise das ideias de Condorcet permite reconhecer as origens históricas, políticas e sociais da defesa da educação como direito individual e obrigação pública. Não há uma tradução imediata de seu relatório para ações concretas de garantia da educação como direito no contexto francês, mas suas reflexões contribuíram de maneira substancial para consolidar o debate e colocar a educação no centro da questão dos direitos sociais.

De acordo com Bobbio (2010, p. 30) “os direitos do homem, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes”. Sendo assim, a composição dos textos constitucionais ao longo do período republicano pode ser compreendida como fruto de disputas políticas. A

inclusão da educação como direito social se construiu como resultado de lutas pela democratização da educação no país, ou seja, como uma conquista histórica.

Para compreender e refletir sobre a educação brasileira, optou-se por recorrer às reflexões realizadas por Carvalho (2005), baseadas na teoria de Marshall (1967, p. 64). A perspectiva sobre a trajetória histórica dos direitos do homem também norteia os estudos realizados por Marshall (1967, p. 64). Segundo ele, o conceito de cidadania apresenta “três elementos que o compõe: o civil, o político e o social”. Muito embora tais elementos se entrelacem no conceito de cidadania, cada direito conquistado pelo homem possui uma história e um lugar. Na Inglaterra, surge o direito civil no século XVIII, o direito político no século XIX e o direito social no século XX.

Para Carvalho (2005), a consolidação dos direitos no Brasil indica uma lógica diferente da encontrada pelo teórico inglês na consolidação dos direitos ingleses. O autor defende a tese de que a sequência de consolidação de direitos descrita por Marshall (1967) pode ser invertida no caso brasileiro. Para ele, primeiro foram desenvolvidos os direitos sociais, como compensação pela supressão dos direitos políticos e restrição aos direitos civis durante a Era Vargas (1930-1945).

Carvalho (2005) afirma que um dos grandes problemas que dificultaram a expansão dos direitos no Brasil foi a impossibilidade de que um direito garantisse o acesso a novos direitos, gerando uma “cidadania inconclusa”. A partir da perspectiva de Marshall, Carvalho considera que os avanços em relação aos três elementos que compõem o conceito de cidadania (direitos sociais, civis e políticos) caminham em velocidades distintas e não têm permitido a sua consolidação, em especial num contexto em que a enunciação de direitos convive com a agudização de problemas sociais. O autor indica que os avanços e retrocessos de direitos no Brasil encontram-se sob as determinações de conveniência das circunstâncias e interesses econômicos, políticos e sociais.

Marshall (1967, p. 15) menciona a importância da educação na formação da cidadania. Segundo ele, “quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania”. Embora esteja se reportando aos estudos sobre a sociedade inglesa, é possível perceber no seu trabalho o reconhecimento universal da função da educação na formação humana.

Tendo como pressuposto a reflexão acima colocada, é possível destacar a importância do acesso ao conhecimento produzido pelos homens na construção de uma sociedade democrática. Sendo assim, a educação pode ser compreendida como um dos direitos fundamentais dos homens, de modo que o ensino formal se torna condição essencial para a

compreensão da realidade e a sua obrigatoriedade ganha maior relevância para a democratização do acesso a este direito.

A oferta da educação formal para as massas é uma das características da sociedade moderna, formulada a partir do reconhecimento de que esta é “uma condição do progresso material e espiritual dos indivíduos e da sociedade” (SACRISTÁN, 2001, p. 15). Entretanto, a formação deste consenso foi marcada por conflitos e questionamentos levantados, principalmente antes do século XIX.

Para reconhecer como certos significados e interpretações foram construídos é necessário refletir sobre o contexto político e social de cada época, as disputas e os grupos sociais e políticos envolvidos. Sacristán (2001) sintetiza as principais ideias que, ao longo da história, formaram os sentidos para o conceito da obrigatoriedade escolar.

A ideia foi defendida como meio de emancipação social e individual a partir da perspectiva ilustrada; foi uma forma de legitimar uma nova ordem social nascente; desempenhou o papel de mecanismo de integração social dos Estados nacionais modernos; transformou-se também em uma forma de vigilância simbólica disciplinadora dos indivíduos. Nas primeiras leis que a propuseram como ideal, falava-se de sua utilidade social e acreditou-se que fosse um dever moral; mais tarde, foi reconhecida como uma obrigação de estrito cumprimento e um direito das pessoas (SACRISTÁN, 2001, p. 15-16).

Cabe destacar que a obrigatoriedade escolar em seu caráter compulsório, ou seja, a frequência obrigatória imposta pelo Estado e pela sociedade para uma parcela das pessoas, foi construída através de uma longa trajetória.

Para Sacristán (2001, p. 30), na sociedade atual a “custódia de uma parcela de sujeitos de uma sociedade” funciona como um “pacto entre o sistema escolar e a família e entre esta e o Estado”. Isto significa que uma boa parte das famílias compreende que a obrigatoriedade de ensino tem sido uma estratégia importante para impulsionar a garantia do acesso à educação formal, uma vez que a obrigatoriedade tem duplo sentido ao obrigar o poder público a oferecer a educação ao mesmo tempo em que obriga a matrícula na escola.

No entanto, de acordo com Luciane Muniz Ribeiro Barbosa (2013), historicamente, o caráter compulsório da educação convive com duas formas de compreendê-lo: a concepção vinculada à defesa da garantia de um direito fundamental é aquela que associa a obrigatoriedade do ensino à violação das liberdades individuais.

É importante destacar que, de acordo com Luiz Carlos de Freitas (2020, n/p), a obrigatoriedade de ensino, bem como sua natureza compulsória, ainda não está totalmente aprovada e compreendida por toda a sociedade, pois a educação está inserida em um processo histórico, no qual existem projetos societários em disputas, tais como: o projeto societário que



busca a superação da sociedade excludente para a uma sociedade igualitária e a emancipação dos sujeitos, o projeto que visa a manutenção da sociedade conservadora e excludente. Isto pode ser comprovado por meio das crescentes solicitações de autorização à prática do homeschooling (ensino domiciliar) que chegam ao poder judiciário brasileiro.

A justificativa para o ensino domiciliar está fortemente ligada ao atendimento individual da pessoa a ser educada, mas é preciso questionar e refletir sobre para qual população esta forma de educação se direciona e quais são os princípios que estão envolvidos nesta forma de educação. Para Freitas (2020, n/p) O homeschooling conversa tanto com o liberalismo de segunda geração – ou neoliberalismo – o qual se autodeclara “libertário”, ou seja, anti-estatal, como também conversa com o conservadorismo que nele vê possibilidade de restringir a educação das crianças aos “valores da família”, criando um canal para fugir das políticas públicas democratizantes e igualitárias.

Além do argumento da individualização do ensino, são apontadas como vantagens do homeschooling o direcionamento das aptidões da pessoa conforme sua personalidade e a suposta qualificação dos pais para oferecer instrução formal aos filhos:

A instrução familiar (dos pais) se encaixa ao arranjo ideal. É, em primeiro lugar, instrução individualizada, o professor lida diretamente com uma única criança, e dirigindo-se para suas capacidades e interesses. Em segundo lugar, que pessoas podem saber melhor as aptidões e personalidade da criança do que seus pais? Os pais, em convívio familiar diário e com amor aos seus filhos, são excepcionalmente qualificados para dar à criança a instrução formal necessária. Aqui, a criança recebe atenção especial para sua personalidade. Ninguém é mais qualificado do que os pais para saber o quanto ou em qual ritmo deve-se ensinar a criança, quais os requisitos da criança são para a liberdade ou para orientação etc. (ROTHBARD, 2013, p. 17).

Em uma sociedade capitalista neoliberal, onde prevalecem os princípios do individualismo, da meritocracia e da competitividade, é imprescindível o questionamento sobre as consequências da homeschooling para a educação brasileira e para a formação do cidadão, já que as condições materiais concretas são extremamente desiguais para as famílias de baixa renda e aprofundam a segregação social, o que afeta diretamente o acesso ao conhecimento.

Portanto, não se pode prescindir do papel da ação do Estado na promoção dos direitos sociais, através das políticas públicas, por isso a importância de resgatar o sentido universal da obrigatoriedade do ensino, pois a democratização do conhecimento produzido pelo homem se dá mediante ação do Estado e da sociedade na criação das condições necessárias para que a educação aconteça, independente das condições materiais dos sujeitos (CURY, 2002)

Por outro lado, a universalidade da educação ainda está longe de ser um direito imexível, uma vez que sua concretização pode deixar de ocorrer. Sacristán (2001) alerta para as disputas que põem acento na indispensável luta pela construção dos novos sentidos que a

obligatoriedade do ensino deve assumir na sociedade atual. Nessa perspectiva, este autor afirma que a educação compulsória é uma experiência universal que caracteriza as sociedades modernas, como se fosse uma característica “antropológica da sociedade”. Na compreensão de Sacristán (2001), a educação obrigatória é um projeto social e educacional reconhecido como um direito de todos por conter a possibilidade de ofertar condições igualitárias aos homens e, ao mesmo tempo, contribuir para a melhoria da sociedade. Não obstante, o autor ressalta que os perigos que aguardam a educação obrigatória, atualmente, não se referem tanto à sua existência e cobertura alcançadas, mas à perda de seu senso emancipatório para todos os que a frequentam (SACRISTÁN, 2001, p. 15-23).

Sacristán (2001) também aponta os desafios para que a educação obrigatória seja mantida na sociedade, entre eles o valor da não naturalização de certas conquistas sociais, como a educação obrigatória. Para ele, as conquistas precisam ser continuamente defendidas, pois são sempre conquistas parciais, uma vez que podem ser colocadas em risco e estão sempre em disputa.

Não se trata de flexibilizar o princípio da obrigatoriedade do ensino, mas de refletir acerca de seu sentido na educação e recuperar a ideia de educação como direito público. Nessa perspectiva, a educação vincula-se necessariamente à qualidade e à equidade, na medida em que estabelece igualdade de oportunidades, tratamento e conhecimento<sup>7</sup> como princípios que compõem dimensões distintas mas entrelaçadas no propósito de reduzir desigualdades que se sobrepõem e se acumulam nos sistemas de ensino, fato que implica no máximo de desenvolvimento de todos os estudantes e de cada um na sua individualidade (DUBET, 2012; CRAHAY, 2002; SAMPAIO, OLIVEIRA, 2015).

Em que pesem os argumentos que envolvem a dualidade entre liberdade e obrigatoriedade, não há como separar o princípio da obrigatoriedade do seu caráter mais democrático, pois representa a intervenção do poder público em uma área que se define como um direito de cidadania.

---

<sup>7</sup> Faz-se referência a três dimensões da igualdade, entre outras possíveis. A ideologia da igualdade de oportunidades defende que as oportunidades devem ser as mesmas a fim de não diferenciar os estudantes pelo acesso que tiveram a oportunidades distintas. As críticas à igualdade de oportunidades identificam que seu discurso tende a mascarar as desigualdades de origem, interpretando-as como resultantes de mérito individual. A ideologia da igualdade de tratamento defende um tratamento igualitário para todos os indivíduos, o que pode gerar um tratamento igual para pessoas com necessidades distintas, perpetuando e produzindo novas desigualdades. E a ideologia da igualdade de conhecimentos adquiridos defende ações pautadas no princípio de justiça corretiva e nas pesquisas sobre como as crianças aprendem. As críticas a esse princípio indicam uma ênfase nos resultados e nos aspectos cognitivos e psicológicos da aprendizagem, com menor atenção às questões sociais mais amplas que condicionam a vida dos indivíduos. Assim, verifica-se que cada um desses princípios isoladamente não permite uma compreensão ampla dos limites e possibilidades postos pela realidade (DUBET, 2012; CRAHAY, 2002; SAMPAIO e OLIVEIRA, 2015)

Esta tentativa de escolher as reformas que são ao mesmo tempo liberadoras e igualitárias deriva da constatação de que há reformas liberadoras que não são igualitárias, como seria o caso de qualquer reforma de tipo neoliberal, que oferece ampla margem de manobra aos empresários para se desvencilharem dos vínculos que advêm da existência de sindicatos e comitês de empresa, ao mesmo tempo em que se destina a aumentar a distância entre ricos e pobres; por outro lado, existem reformas igualitárias que não são liberadoras, como toda a reforma que introduz uma obrigação escolar, forçando todas as crianças a ir à escola, colocando a todos, ricos e pobres, no mesmo plano, mas por meio de uma diminuição da liberdade (BOBBIO, 2010, p. 23).

Para Oliveira (1999) essa diminuição da liberdade, materializada no conceito de compulsoriedade e gratuidade, expressa a centralidade do Estado na garantia do direito à educação, hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem. Assim, o acesso à escola formal se constitui em condição necessária para a utilização aos demais direitos, na medida em que essa instituição permite o acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade. Conforme reflete Sacristán (2001):

Hoje, a escolarização, a obrigatória em particular, universalizou-se nas diferentes sociedades e culturas, não apenas como realidade prática institucionalizada, mas também como construção mental, visto que é uma das representações coletivas ou imagens cognitivas compartilhadas pela sociedade (SACRISTÁN, 2001, p. 12).

Compreender a construção histórica da oferta e da obrigatoriedade do ensino, bem como o papel do Estado e dos sujeitos que protagonizaram as disputas em torno da educação pública brasileira, passa pelo exame do ordenamento jurídico, indispensável para observar a evolução da obrigatoriedade de matrícula, em especial para crianças de 4 e 5 anos de idade.

Vale acrescentar que o presente capítulo não tem objetivo nem pretensão de apresentar um histórico exaustivo sobre a educação obrigatória na sociedade, mas sim refletir sobre os avanços e retrocessos ao longo do caminho na busca por uma educação para todos por meio do estabelecimento da obrigatoriedade.

A educação escolar brasileira, para Cury (2007), se realiza pela intervenção estatal “na oferta e proteção de determinados direitos da cidadania” (p. 834). Para o estudioso, o Estado assume o papel de regulador no estabelecimento de uma política social dentro de uma concepção liberal clássica.

Daí a instrução se tornar pública como função do Estado e, mais explicitamente, como dever do Estado, a fim de que, após o impulso interventor inicial que ela propicia, o indivíduo pudesse se autogovernar como ente dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas autônomas. Esse impulso interventor, para além da gratuidade, pode se revestir de outras ações como obrigatoriedade, assistência, diretrizes, autorização de funcionamento, planejamento e financiamento (CURY, 2007, p. 832).

Quando se trata da relação entre a legislação educacional e as reformas, há que se atentar para o que Cury (2013) chama de correlações entre a legislação e a reforma. Segundo o autor, são três: a primeira se expressa quando há uma reforma social que se faz acompanhar por uma reforma legislativa, a segunda acontece quando não há uma reforma social, mas há reforma legislativa (várias reformas da educação seguiram esta correlação) e a terceira ocorre quando há uma reforma social, mas não há uma reforma legislativa.

Cury (2013) afirma que a história da educação brasileira expressa uma sociedade que se mantém, de um modo geral, conservadora, mas que produz muitas reformas legislativas na educação.

A seguir, serão tratados os aspectos de algumas reformas no Brasil, priorizando, evidentemente, aquelas que apontam a obrigatoriedade do ensino formal. Conforme será observado, a presença de regimes mais democráticos política e socialmente influencia sobremaneira na correlação entre reforma social e reforma legislativa, em especial no que se refere à obrigatoriedade do ensino.

## 1.1 REFORMAS EDUCACIONAIS E OBRIGATORIEDADE

As primeiras formas de disputa e conflito sobre a oferta de educação formal no Brasil remontam o Brasil Colonial. A primeira grande disputa se deu entre o Estado e a Igreja, um conflito que se perpetuou no debate entre educação pública e educação privada. O conflito ocorreu entre o governo de Portugal, ao qual o Brasil pertencia como colônia, e a ordem religiosa Companhia de Jesus. Os jesuítas fundaram os primeiros colégios do Brasil, sendo o primeiro deles construído na então Capitania da Bahia, sede do governo colonial. À luz das reformas iluministas promovidas na Europa ocidental no século XVIII, a disputa travada entre o Marquês de Pombal e a ordem católica ajudou a esboçar os limites entre o público e o privado na educação brasileira, bem como deixou marcas na gestão educacional posteriormente desenvolvida em uma sociedade marcadamente desigual. A respeito do conflito entre Estado e Igreja que culminou em uma reforma educacional, Cunha (2007), aponta que:

Iniciou-se uma disputa entre o Estado e a Companhia de Jesus. O Estado dizia que os colégios eram públicos porque sua atividade era subsidiada pelo Estado. Não podiam, portanto, impedir admissão de candidatos de qualquer categoria social. A Companhia, por seu lado, dizia que a subvenção do Estado era destinada à conversão dos indígenas, e seus colégios (principalmente os cursos de humanidades e os superiores) eram atividades adicionais, particulares. E sendo particulares, podiam escolher seus destinatários como lhes aprouvesse. (CUNHA, 2007, p. 34).

De acordo com Romanelli (2000, p. 33), foi a Companhia de Jesus que direcionou os primeiros caminhos da educação brasileira, “afinal, ao branco colonizador, além de tudo, se impunha distinguir-se, por sua origem europeia, da população nativa, negra e mestiça, então existente”. Esta diferenciação teve por base “a importação da cultura e das ideias europeias feitas através da obra dos Jesuítas” (ROMANELLI, 2000, p. 33).

O ensino ministrado pelos Jesuítas era alheio à realidade da vida da colônia, sendo voltado à preparação aos estudos na metrópole. O conteúdo de cultura geral não contribuía para “as modificações estruturais para a vida da colônia” (ROMANELLI, 2000, p. 34).

A recuperação histórica deste período possibilitou compreender que a educação no Brasil, desde as primeiras iniciativas, no início da colonização, foi direcionada para uma minoria que detinha o poder ou o status privilegiado, bem como serviu para dominar os nativos brasileiros. Portanto é preciso salientar que durante a colonização, o que se estruturou foi a prevalência de privilégios para poucos.

Cabe destacar que as escolas jesuíticas dominaram, articuladamente, a educação colonial brasileira e boa parte da educação latino-americana até a metade do século XVIII, quando tem início em Portugal o chamado período pombalino e a Companhia de Jesus começa a perder prestígio e finalmente é suprimida pela Igreja Católica em 1773.

De acordo com Dermeval Saviani (2011, p. 86), é com a expulsão dos jesuítas que as discussões sobre a educação se tornam prioridade do Estado metropolitano. A reforma social se fez exprimir como reforma legislativa o Alvará Régio de 28 de junho de 1759, em que “se extinguem todas as Escolas reguladas pelo método dos jesuítas e se estabelece um novo regime: Diretor dos Estudos, Professores de Gramática Latina, de Grego e Retórica”. O documento oficial também tece duras críticas ao método da *Ratio Studiorum* (SAVIANI, 2011 p. 106-107).

No Brasil, logo após a aprovação do Alvará Régio de 1759, teve início o processo de implementação das reformas pombalinas. “Estas tinham como objetivo criar a escola útil aos fins do Estado em substituição àquela que servia aos interesses eclesiásticos” com base no iluminismo (SAVIANI, 2011, p. 107). Ressalta-se que a reforma Pombalina, significou, em última instância, que a educação passou a sofrer um processo de transição de um regime orientado pelo imperativo da fé (sistema de ensino jesuítico), para um regime com a prevalência dos interesses da Coroa.

Mediante um modelo de educação estatal separado dos ideais de publicização, gratuidade e obrigatoriedade que se alastraram por toda a Europa, dirigido a uma minoria, a educação na esfera nacional apresentava as seguintes características:

A primeira era a esfera nacional, compreendendo os estabelecimentos criados por lei da Assembleia Geral. A segunda esfera, provincial, compreendia os estabelecimentos de ensino criados pelas assembleias provinciais. Na prática, houve uma correspondência entre essas esferas de competência e graus de ensino. A esfera nacional abrangia as escolas que ministravam ensino primário e médio, no município da corte, e superior em todo o país; a esfera provincial, as que se dedicavam ao ensino primário e médio nas províncias. A esfera nacional tinha grande importância, pois possuía o poder de conferir títulos acadêmicos dotados de validade jurídica em todo o país. O diploma de ensino secundário da esfera nacional, o do Colégio Pedro II, dava direito ao ingresso em qualquer escola de grau superior, enquanto os egressos das escolas secundárias da esfera provincial eram obrigados à prestação de exames de habilitação junto àquelas escolas (CUNHA, 1983, p. 87).

É evidente o atendimento dual para , mesmo entre a minoria que conseguia acessar a educação pública estatal. Isto se dá tanto sob administração portuguesa como no período do Brasil Império. Nota-se que a presença do Estado na educação no Império era ínfima, a despeito das leis e decretos sobre o tema. Documentos legais eram criados sem que houvesse a necessária força política e coesão social para concretizá-los. A estrutura educacional era precária, carente de pessoal qualificado, subdimensionada e acessível a um contingente muito reduzido de pessoas.

As mudanças de trajetória da escola não terminam nos períodos posteriores. O Brasil abandonou a monarquia e adotou o regime republicano no final do século XIX, sob forte influência dos movimentos abolicionista e iluminista que marcaram o contexto nacional e internacional precedente (SOUZA, 2019).

A Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824) esboçava a ideia de instrução primária e gratuita a todos os cidadãos e indicava a educação como direito de cidadania. Porém, o texto constitucional limitava a compreensão de quem seria considerado cidadão. Havia cinco critérios de aferição da condição de cidadão brasileiro, dentre os quais ter nascido no Brasil, quer seja “ingênuo” ou “liberto”. Os escravos não tinham o estatuto de cidadãos e, portanto, não tinham direito à instrução primária. Aos indígenas era dispensado outro tratamento. Eram considerados selvagens e mantidos segregados em aldeias, dispendo de educação, voltada, contudo, para a catequização. Os portugueses residentes no Brasil que aderissem aos termos da Independência teriam o título de cidadania. A seleção de quem poderia ser considerado cidadão brasileiro ou não a partir dos critérios excludentes acima elencados indica desde muito cedo quem seriam os herdeiros da privação ao direito à educação (CURY, 1998).

A primeira Constituição Imperial incorpora a instrução primária como direito do cidadão, sob a forma de prestação estatal gratuita, todavia não acolhe o princípio da obrigatoriedade.

**Art. 179.** A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...) XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (BRASIL, 1824).<sup>8</sup>

O princípio da gratuidade é muito importante nesse período. Não é possível compreendê-lo, entretanto, sem considerar o significado de “cidadão” à época. Cury (1998) afirma ser esta a principal marca de uma Constituição liberal em um contexto escravocrata. Note-se que os povos indígenas, quando foi outorgada a Constituição, não são mencionados e só serão incluídos pelo Ato Adicional de 1834 na condição de indivíduos a ser “civilizados”.

Outras legislações que antecedem a Proclamação da República mantiveram a mesma perspectiva excludente em relação à cidadania e, conseqüentemente, ao direito de acesso à educação. A Lei de 15 de outubro de 1827 (BRASIL, 1827) reafirma a gratuidade de ensino primário a cidadãos, mas também não faz nenhuma menção à obrigatoriedade.

A Lei Geral de Educação de 1827 definiu a necessidade de criação de escolas de primeiras letras em vilas, cidades e lugares mais populosos, mantendo a população da zona rural sem acesso à escola. Com exceção das elites que tinham recursos para enviar seus filhos para internatos existentes nas capitais ou no exterior, o que coloca novamente em destaque a discriminação entre os sujeitos, o acesso à instrução, bem como a gratuidade do acesso, uma vez que as escolas eram escassas e concentradas nas regiões em vias de urbanização.

O Ato Adicional de 1834 (BRASIL, 1834), documento jurídico do Império que tem como equivalente contemporâneo a Emenda Constitucional, descentraliza a competência de legislar sobre instrução pública para as províncias, que possuíam poucos recursos para o financiamento da expansão da rede escolar. A transferência iniciou um longo processo de descentralização da educação, o que gerou disparidades e aprofundou as desigualdades entre as diferentes regiões do país.

Em suma, durante todo o período que antecede a República, a instrução é considerada como direito daqueles que eram considerados cidadãos. A lei faz menção à gratuidade do ensino, embora não coloque em questão a obrigatoriedade da oferta de ensino pelo Estado na legislação de âmbito nacional. Além de Cury (1998), o pesquisador Horta (1998) estudou a trajetória da obrigatoriedade do ensino. Ambos demonstram como temas envolvendo a educação que não estavam presentes na legislação nacional tiveram lugar nas normas das províncias e dos municípios. No Rio de Janeiro, por exemplo, foi aprovada a Lei n. 1 de 02 de

---

<sup>8</sup> Foi mantida a grafia original do texto legal.

janeiro de 1837, que proibia a frequência de pessoas com doenças contagiosas, bem como de escravos e pretos africanos nas escolas. Além da evidente segregação racial, a lei acaba estabelecendo mais restrições de acesso à escola que a legislação nacional. Em Minas Gerais, a Lei n. 13, de 28 de março de 1835 (MINAS GERAIS, 1835) estabeleceu “multas para os responsáveis pelos menores que não frequentassem as escolas ou não recebessem instrução” (HORTA, 1998, p. 11), além de reafirmar a restrição do acesso à escola pública às pessoas livres.<sup>9</sup>

Para Horta (1998), a gratuidade do ensino será reafirmada pela legislação provincial e articulada, em muitos casos, à obrigatoriedade. Para o autor, a obrigatoriedade do ensino é recorrente nas legislações provinciais, constituindo-se em objeto de intensos debates, especialmente nas denominadas “conferências populares” das últimas décadas do Império. Apesar disso, os debates não ganharam materialidade.

É importante mencionar, na trajetória da obrigatoriedade do ensino, os movimentos que ocorreram no âmbito das províncias, sem a pretensão de um estudo mais aprofundado das experiências em educação que aconteceram nas províncias brasileiras. O objetivo do capítulo é observar como foi se constituindo no ordenamento jurídico brasileiro a obrigatoriedade, razão pela qual retoma-se a priorização da discussão sobre os textos legais de caráter e abrangência nacional.

Nos discursos presentes na esfera política, o ideal de liberdade contrapunha-se, com frequência, ao princípio da obrigatoriedade. Rui Barbosa, notório político desde o Império, fundador do Partido Liberal e personagem importante no processo de defesa e posteriormente de instauração da República, estabeleceu relações entre obrigatoriedade e gratuidade, vinculando a possibilidade da instrução pública à sua coerção legal (HORTA, 1998).

De acordo com Horta (1998), nos debates políticos de sua época, Rui Barbosa foi um dos principais defensores da obrigatoriedade do ensino como condição para a realização da instrução popular, entendendo a obrigatoriedade como um princípio inseparável da gratuidade (esta última já presente na Constituição Imperial), bem como da existência de orçamento público destinado especificamente para sua manutenção (HORTA, 1998)

Cabe ressaltar que muitos países ainda não tinham leis que garantissem a gratuidade da instrução pública, o que pode ser considerado um avanço da legislação brasileira para a

---

<sup>9</sup> Na Província de Minas Gerais, por exemplo, a lei n.º 13, de 28 de março de 1835, determinava multas para os responsáveis pelos menores que não frequentassem as escolas ou não recebessem instrução. Para a verificação da obrigação dos pais de facilitarem a instrução dos filhos, ficava o Juiz de Paz encarregado de fornecer uma lista dos meninos da localidade, cujas idades fossem de oito a quatorze anos. A mesma lei, entretanto, restringia às pessoas livres a frequência às escolas públicas. (Horta, 1998, p. 11).



época, ainda que esse direito estivesse enunciado num complexo e contraditório contexto de exclusão e restrição de direitos a “cidadãos livres”.

Esse foi um movimento inspirado nas ideais liberais educacionais, já tratados neste texto, com o intuito de suscitar o movimento de modernização do Brasil. A partir das ideias de a definição do direito à educação passou a fazer parte das discussões educacionais, ainda que a sociedade permanecesse debatendo o tema a partir de uma concepção de cidadania elitista e escravocrata.

Em diálogo com as análises de Carvalho (2005), é possível entender que essa situação de fragilidade dos direitos, bem como a possibilidade de retrocessos percebidos recentemente podem ser compreendidas, como descreve Cury (1998), como “marcas anacrônicas face à modernidade, das injustiças existentes face aos direitos sociais proclamados e do autoritarismo face à democracia” (CURY, 1998, p. 216).

Ainda sobre os limites e os desafios para a democratização dos direitos na sociedade brasileira cabe destacar que estes estão diretamente relacionados com a prevalência dos ciclos autoritários e dos golpes instituídos nas diferentes épocas no Brasil, tal como a ditadura do Estado Novo da era Vargas de 1937 a 1945.

Portanto, a constatação de que o longo caminho anunciado por Carvalho (2005) ainda não está terminado, exige a retomada das análises de Bobbio em relação ao caráter histórico dos direitos e o reconhecimento de que “o problema fundamental em relação aos direitos do homens, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (BOBBIO, 2010, p. 24. grifos no original). O autor assinala, com isso, a importância da positivação dos valores humanos considerados essenciais e reitera a urgência dessa positividade vir acompanhada de sua efetividade.

Uma coisa é um direito; outra promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial; Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção (BOBBIO, 2010, p. 81).

Carvalho (2005) relata os avanços e retrocessos que podem ser observados na educação brasileira na omissão dos princípios de obrigatoriedade e gratuidade do ensino logo no início da República. Em que pese o intenso debate acerca da obrigatoriedade entre o final do período imperial e o início do republicano, o tema não alcançou relevância suficiente para ser incorporado à primeira Constituição republicana.

A Constituição Liberal de 1891 impõe a laicidade como princípio organizador da escola pública, mas remove do texto a gratuidade prevista na Constituição de 1824. Para Cury (2002), nesse momento, ocorre uma descentralização acompanhada de omissão, pois a gratuidade fica sob a gerência e passa a depender do regime autônomo dos estados. O autor aponta que a primeira Constituição da República apresenta um certo movimento de negação da obrigatoriedade, cujos indícios são observados no texto da Reforma Benjamin Constant, consolidada no Decreto n. 981 de 8 de novembro de 1890 que “Approva o Regulamento da Instrução Primaria e Secundaria do Districto Federal”:

§ 4º É inteiramente livre e fica isento de qualquer inspecção official o ensino que, sob a vigilancia dos paes ou dos que fizerem suas vezes, for dado ás crianças no seio de suas famílias (BRASIL, 1890, s. p.).

De acordo com Vasconcelos (2009) no século XIX a educação doméstica<sup>10</sup> era utilizada pela elite brasileira para o ensino de seus filhos, com o intuito de dar continuidade aos costumes, crenças e valores conservadores escolhidos pela própria família. A referência à educação domiciliar expressou a materialidade do encontro entre positivistas e católicos, reverberando em decretos e leis de outros estados, como foi o caso de Minas Gerais (CURY, 1998). A Lei n. 41, de 03 de agosto de 1892 (MINAS GERAIS, 1892), dava nova organização à instrução pública local, reafirmando a sua gratuidade e a sua obrigatoriedade, ao mesmo tempo em que a dispensava nos casos de “aprendizado efetivo em família”.

Art. 53 – O **ensino primário é gratuito e obrigatório** para os meninos de ambos os sexos, de 7 a 13 anos de idade. Art. 54 – Os pais, tutores, patrões e protetores são responsáveis pela educação dos meninos que em sua companhia ou sob sua autoridade estiverem, e, como tais, obrigados a fazer com que eles, em idade escolar, frequentem a escola pública primária do Estado, a fim de aprenderem os conhecimentos de que trata o art. 88. Art. 55 – Excetuam dessa obrigação: I – A incapacidade física ou mental; II – Enfermidade contagiosa; III – A indigência; IV – A de escola municipal ou particular, **ou aprendizado efetivo em família**; V – A posse do certificado de aprovação de que tratam os Arts. 68 a 71; VI – A residência fora do perímetro escolar; VII – Dificuldade permanente de comunicações (BRASIL, 1892, grifos da autora).

A obrigatoriedade do ensino primário presente nas legislações estaduais, entretanto, ficou restrita a poucos estados. Conforme adverte Horta (1998), o peso da expansão quantitativa exigiria outro desenho federativo.

As duas primeiras décadas do século XX apresentaram contribuições importantes para a configuração da ideia de educação nacional: o "entusiasmo pela educação" e o "otimismo

---

<sup>10</sup> A educação doméstica do século XIX possui diferenças do homeschooling (ensino familiar) proposto na atualidade, pois embora a proposta atual tenha características do conservadorismo, tem como base os princípios do neoliberalismo, tais como o individualismo e a meritocracia (VASCONCELOS, 2017, p. 35)

pedagógico". A intenção era dar “forma” às diferentes tendências suscitadas na Primeira República, no movimento de constituição da escola pública, as quais refletiam as disputas entre as forças sociais dominantes (como a permanência do coronelismo) e as novas forças sociais emergentes (NAGLE, 1974).

É interessante também apontar que os primeiros 30 anos da República brasileira, caracterizam-se pela chamada, modernização tardia, com destaque para o coronelismo, o voto a cabresto e o monopólio político de São Paulo e Minas Gerais, neste período ocorre um incentivo à produção legislativa educacional.

De acordo com Jorge Nagle (1974), na luta contra o analfabetismo são retomados os ideais republicanos e democráticos de universalização do ensino elementar, especialmente nas reformas estaduais da década de 1920. Contudo, Horta (1998, p. 16) é contundente ao apontar que nesse período não há “nenhum dispositivo que garanta a oferta da instrução primária para todos, pelo Estado”, reiterando que:

[...] a obrigatoriedade escolar, tanto no que se refere à obrigatoriedade dos pais, já inscrita na legislação estadual, quanto no que se refere à obrigatoriedade do Poder Público, ainda presente de forma débil nos debates, não encontrou lugar na legislação federal, antes de 1930 (HORTA, 1998, p. 16).

Cabe acrescentar que conforme José Edimar de Souza (2019), o estabelecimento no Brasil de um novo tipo de Estado a partir da década de 1930, interventor e reformador, pode ser considerado o grande divisor de águas para compreender as novas estratégias de desenvolvimento do país. Até então, ainda que já existisse um Estado, pouco se pode falar em garantia de direitos individuais ou coletivos, muito menos direito à educação.

Também há consenso entre Cury (2016) e Horta (1998) a respeito dos avanços educacionais gerados na década de 1930, especialmente com a formação da Assembleia Nacional Constituinte de 1933. Os deputados constituintes estenderam a todos os entes federados a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, que passaram a compor o novo texto legal, promulgado na forma da Constituição Federal de 1934. Esta é a segunda Constituição da República e a terceira da nação. Antecedente a reforma constitucional um debate sobre a obrigatoriedade, cristalizado no histórico Manifesto dos Pioneiros (AZEVEDO et al, 2010), que é bastante assertivo:

(...) A obrigatoriedade que, por falta de escolas, ainda não passou do papel, nem em relação ao ensino primário, e se deve estender progressivamente até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos, é mais necessária ainda “na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo de exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem”, cuja educação é frequentemente

impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas” (AZEVEDO et al, 2010, p. 49).

Dentre os princípios proclamados pelo Manifesto, recebe bastante destaque a obrigatoriedade do ensino que, de acordo com Horta (1998), se fará presente em todas as discussões que antecedem a Constituição de 1934. Ademais, para o pesquisador, é a primeira vez que um jurista – ele se refere a Pontes de Miranda – defenderá a educação como direito público subjetivo. Embora debatido, tal princípio não foi incorporado ao texto definitivo da Constituição de 1934.

Com a educação como direito subjetivo, gratuidade e frequência obrigatória, a educação recebe novos contornos na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, que passa a apresentar a redação mais complexa sobre as atribuições do Estado sobre o tema, ainda que a universalização do acesso não seja mencionada de maneira expressa. Eis o que consta no capítulo que trata da educação e da cultura:

Art. 149 - A **educação é direito de todos** e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

(...)

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos Arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e , só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;  
b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível (BRASIL, CF/1934, grifos da autora).

Note-se que a obrigatoriedade comparece ao texto constitucional relacionada à frequência dos estudantes (alínea a do parágrafo único do Artigo 150) e não como dever do Estado (caput do Artigo 149), salientando no Artigo 149, que trata do direito à educação, o compartilhamento do dever com as famílias. O texto legal sorrateiramente desobriga o Estado, o que dificulta a universalização do ensino, eximindo-o de investimentos na ampliação da educação, para além daqueles definidos constitucionalmente. Embora vá além na questão da gratuidade, o texto constitucional também é vago ao conferir tendência à gratuidade ao ensino secundário e etapas posteriores. Ao mesmo tempo que o texto constitucional apresenta a educação como direito de todos, independente do estatuto de cidadania do indivíduo, não cria condições de acesso universal a este direito, ainda que importantes barreiras tenham sido quebradas em relação às disposições imperiais, por exemplo, como a extensão do direito às

mulheres, aos pobres e às pessoas de origem étnico-raciais não brancas ao ensino gratuito, dadas as novas condições políticas e sociais do período.

É importante destacar que a Constituição de 1934 amplia também o direito à educação ao estender o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória aos adultos, ainda que sem as condições necessárias para essa efetivação.

Conforme já salientado neste texto, os avanços e retrocessos na efetivação dos direitos na sociedade brasileira precisam ser analisados frente aos desafios e o contexto de cada período, portanto faz-se necessário compreender que embora tenha ocorrido avanços na Constituição Federal de 1934 a próxima constituição brasileira foi fruto ditadura do Estado Novo.

A Constituição Federal de 1937 foi outorgada pelo Governo de Getúlio Vargas (1937 a 1945) na ditadura do Estado Novo. No campo da educação o regime autoritário se fez presente nas diretrizes e leis Orgânicas do Ensino, tendo por objetivo fazer da educação uma ferramenta para o controle da sociedade (SILVA, 2010, p. 275).

Apesar de manter a obrigatoriedade do ensino primário, a CF de 1937, flexibiliza a gratuidade e desvincula os recursos próprios da educação, reforçando o papel coadjuvante do Estado no provimento da educação.<sup>11</sup> Posteriormente, com o fim do Estado Novo, em 1945, e a redemocratização do país, na Constituição Federal de 1946, o princípio da obrigatoriedade retomará, no discurso dos constituintes, sua faceta imbricada ao dever do Estado (Horta, 1998; Cury, 2002).

A despeito dos debates que ampliaram o significado do princípio da obrigatoriedade - especialmente àqueles que preconizam a educação como “dever do Estado” – permanecerá na Carta Constitucional de 1946 a compreensão restrita defendida pelo ex-ministro da Educação e então deputado constituinte Gustavo Capanema, para quem a obrigatoriedade representava, unilateralmente, o dever do indivíduo perante o Estado.

A versão final reafirmará o direito de todos à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a gratuidade do ensino oficial ulterior ao primário para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos. Não explicitará, porém, a educação como dever do Estado, nem assumirá o conceito amplo de obrigatoriedade (Horta, 1998, p. 2).

É importante refletir sobre o papel do Estado para a democratização da educação, pois ao ser entendido como provedor da educação, o Estado deve oportunizar encaminhamentos para

---

<sup>11</sup> Art. 130. O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (CF/1937).

garantir a igualdade de oportunidades, bem como intervir no domínio e na redução das desigualdades. “A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil” (CURY, 2002, p. 247).

Ao analisar a Constituição Federal de 1946, é possível identificar que esta carta constitucional orienta pela primeira vez a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Embora tenha sido prevista em 1946, a LDB vai ser concretizada somente com a Lei n. 4024, de 1961 (BRASIL, 1961), a qual, após exaustiva tramitação no Congresso Nacional, incorpora em seu texto, conforme apontam Cury (2002, 2007) e Horta (1998), os princípios da obrigatoriedade e do direito à educação, nos seguintes termos:

Art. 2º - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

[...]

Art. 3º - O direito à educação é assegurado: pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor.

(...)

Art. 27 - O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos, e só será ministrado na língua nacional

(...)

Art.30 - Não poderá exercer função pública, nem ocupar emprego em sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, o pai de família ou responsável por criança em idade escolar sem fazer prova de matrícula desta, em estabelecimento de ensino, ou de que lhe está sendo ministrada educação no lar (BRASIL, 1961).

A LDB 4024/1961, além de estabelecer normas para os sistemas de ensino, apresenta os princípios da educação obrigatória e do direito à educação.

No que se refere especificamente à pré-escola, a primeira LDB a reconhece como um grau de ensino, destinando-lhe dois artigos (Art. 23 e 24), nos quais afirma que a educação pré-primária se destina aos menores de 7 anos, devendo ser ministrada em escolas maternas ou jardins de infância, bem como ordena às empresas que tenham a seu serviço mães de menores de 7 anos a organização e manutenção instituições de educação pré-primária. A lei não especifica, todavia, um ente federado responsável por esta etapa da educação (CAMPOS, 2002, p. 54).

Após o golpe civil-militar de 1964, afirma Horta (1998), o debate educacional será realizado, especialmente, pelo Conselho Federal de Educação e pelo Ministério do Planejamento, ambos defendendo a obrigatoriedade do ensino primário em um cenário fortemente influenciado por razões econômicas e de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Ganha destaque neste período “a questão da extensão da escolaridade obrigatória”

configurando-se, inclusive, como tema central da III Conferência Nacional de Educação, realizada em 1967 (Horta, 1998, p. 22).

Cabe destacar que a Educação, no período da ditadura civil - militar, esteve inserida no contexto dos Atos Institucionais de repressão e da retirada dos direitos políticos, como por exemplo o fechamento do Congresso Nacional. Foram impostos ao total dezesseis atos institucionais, no período de 1964 a 1969.

Nesse ínterim, a Emenda Constitucional n. 01, de 1969, que apresenta a edição em novo texto para a Constituição de 1967, inspirada nos Atos Institucionais anteriores, recebe a redação que reafirmou a obrigatoriedade e o dever do Estado com a educação primária, conquanto o contexto fosse de racionalização econômica e de desvinculação dos recursos para educação:

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, **é direito de todos e dever do Estado**, e será dada no lar e na escola.

(...)

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

(...)

II – o **ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos**, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; (EC 01/1969, grifos da autora).

Cabe ressaltar que o ensino primário obrigatório foi instituído como etapa da educação necessária para a população dos sete aos quatorze anos, e finalmente aponta o dever do Estado, quando coloca a escola gratuita nos estabelecimentos oficiais de ensino.

Na sequência, é abordada a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que redefine o conceito de “ensino primário”, renomeando para “ensino de 1º grau”. Além do nome, é alterada a duração da etapa, que passa a ser de oito anos, tornando-o obrigatório dos 7 aos 14 anos. Assim, o período de ditadura duplica a duração da obrigatoriedade de escolarização no Brasil para 8 anos e amplia também o acesso da população à escola, embora o marco legal não tenha gerado por si só uma universalização real do acesso, da permanência e da conclusão do grau de ensino considerado obrigatório.

A Lei 5692/71 ainda definiu no art. 19, § 2º que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971).

É possível considerar que:

Alguns dados gerais podem nos ajudar a visualizar a expansão do sistema de educação ao longo desse século republicano. Nele penetramos com 14 milhões de habitantes e 250.000 alunos em nossas escolas primárias, devendo ser considerada desprezível a cifra relativa aos demais níveis de ensino: um aluno para cada 56 habitantes. Trinta

anos depois já contávamos com cerca de 1 milhão de alunos para uma população de cerca de 30 milhões: um aluno para cada 30 habitantes. Completamos um século de República com uma população dez vezes maior (cerca de 150 milhões de habitantes) e com um sistema educacional quase 120 vezes mais amplo (cerca de 30 milhões de alunos nos três níveis de ensino), ou seja, com um aluno em cada cinco habitantes. (PAIVA, 1990, p. 7)

Se em 1900, no início da República, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais estava na faixa de 65,3%, ao fim do regime ditatorial, na década de 1980, o Brasil permanecia com 25,9% da população analfabeta, com concentração na população de maior faixa-etária e residente na região nordeste do país (INEP, 2000). A taxa líquida de escolarização no ensino fundamental (1º grau), que mensura o percentual da população com a faixa-etária considerada adequada matriculada nesse nível de ensino, era de 80,1%<sup>12</sup>, e de 12,1% na educação infantil. Das matrículas no ensino fundamental, 71,2% estavam nas séries iniciais (1ª a 4ª série) e apenas 28,8% nas séries finais (5ª a 8ª série) (BRASIL, 2000).

O tema da obrigatoriedade, conforme observado até agora, tem trajetória e conteúdos singulares ao longo dos anos. Debates se fizeram presentes em diversos momentos, com ou sem a correlação necessária para ensejar reformas sociais e legais, para usar os termos de Cury, desde meados do século XIX até a década de setenta do século XX, caminhando do dever exclusivo do cidadão para revestir-se como dever do Estado.

Sustenta-se, por fim, que o período republicano de 1889 a 1988, foi importante para a ampliação do acesso e do direito à educação, tanto em relação à obrigatoriedade quanto à gratuidade do ensino, como demonstra a análise apresentada neste capítulo, na medida que estes conceitos foram protagonistas nos debates sociais e jurídico-políticos até chegar à contemporaneidade, ainda que muitas vezes tenham ficado circunscritos apenas e justamente ao debate público. Embora tenha contribuído para a ampliação de acesso e permanência da população na escola, a antiga República deixou de herança ao período de redemocratização isto é, pós-ditadura civil-militar (1964-1985) uma escola elitista e excludente, que não corresponde à ampliação das condições de qualidade para acesso, permanência e conclusão nem mesmo do nível considerado obrigatório.

---

<sup>12</sup> Informação disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SEE17>, acessado em 24/01/2020.



## 1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS NOVOS SENTIDOS DE OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A CF/1988 é um importante marco civilizatório que inaugura o período de redemocratização do país e teve como principal característica “a proclamação dos direitos civis, sociais e políticos, aí incluídos os direitos humanos” (CURY, 2013, p. 195).

As duas últimas décadas do século XX no Brasil foram um período de grande mobilização da sociedade civil organizada, a qual reivindicou a liberdade de expressão e a devolução dos direitos da cidadania suspensos pelo regime anterior, além da conquista de novos direitos. Por este motivo, a CF/1988 ficou conhecida como a Constituição Cidadã, tendo centralidade o papel do Estado, que foi reorganizado com o intuito de garantir os direitos da cidadania e ampliá-los no sentido dos direitos humanos (CURY, 2013; SAVIANI, 2011).

A CF/1988 estabelece que o Brasil é um Estado Democrático de Direito<sup>13</sup> e de acordo com Cury (2013) esta forma de conceber a função do Estado reconheceu os direitos sociais como fundamentais para o âmbito individual e coletivo dos cidadãos e incluiu “o poder popular nas decisões mais amplas de deliberação pública e de democratização do próprio Estado”, considerando este poder legítimo e legal.

A caracterização de um “Estado de Direito” pressupõe a responsabilização do Estado na garantia e efetivação dos direitos, que são concedidos e devem ser protegidos pelo próprio Estado. De acordo com Bobbio (2010, p. 61) “no Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos”.

No Estado de Direito, os direitos sociais devem ser garantidos e assegurados pelo Estado. Entre os direitos promulgados na CF/1988, a Educação é reconhecida enquanto direito social. O Capítulo II do Título II, Artigo 6º, destinado aos Direitos e Garantias Fundamentais, elenca nove direitos sociais: o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

---

<sup>13</sup>Em seu preâmbulo, a CF/1988, anuncia a instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros preceitos, o exercício dos direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade. O Estado Democrático de Direito é previsto já no parágrafo único do art. 1º que diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ao declarar que “todo poder emana do povo”, a Constituição assegura de forma ampla a soberania popular. Para Cury, é dessa potência que se pode entender por que a legislação ganha sentido, legitimidade e prestígio. “Contrariamente à lei da força, a força da lei é a ordem jurídica nascida da vontade popular que vai se impondo como o modo normal de funcionamento da sociedade, como lugar de igualdade de todos e como produto da própria cidadania. Serão, pois, no reconhecimento da cidadania como capacidade de alargar o horizonte de participação de todos nos destinos nacionais que a legislação volta à cena” (CURY, 2002, p. 17).

A dimensão do direito à educação, segundo Silveira (2010, p. 235) “não compreende somente a dimensão individual, mas a social também, pois a formação de cada cidadão contribui para o desenvolvimento econômico, político e social de toda a sociedade”. Sendo assim, a “educação é um dos requisitos imprescindíveis para o acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade” (SILVEIRA, 2010, p. 235).

O nível de prioridade definido para a Educação na CF/1988 chama atenção pelo “salto de qualidade com relação à legislação anterior”. O texto constitucional é mais detalhado e preciso, “introduzindo-se até mesmo, os instrumentos jurídicos para a sua garantia” (OLIVEIRA, 1999, p. 61).

A CF/1988 considerou a Educação como um dos direitos que deve ser garantido a todo indivíduo e é dever conjunto do Estado e da família, conforme o Capítulo III, Seção I, Artigo 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

O Artigo 205 é de suma importância, pois tem possibilitado uma interpretação mais ampla sobre o acesso a todas as etapas e modalidades da educação básica e no ensino superior. A amplitude é alcançada, também, em relação ao sujeito de direito, pois o texto constitucional define o direito à educação como um “direito de todos” os indivíduos, compreendendo-o como direito humano sem restrição ao estatuto de cidadania desses indivíduos.

A CF/1988 também estabeleceu os princípios necessários para que a Educação se concretize, com destaque para o Artigo 206, que estabelece, no inciso I, “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” e no inciso IV “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. Esses incisos estão relacionados diretamente ao direito à educação e ao papel do Estado na sua concretização.

Waldirene Sawozuk Bellardo (2015, p. 66) indica que a garantia dos direitos sociais proclamados na CF/1988 demanda uma função “pública do Estado em seu papel de formulador das Políticas Públicas Educacionais em consonância com um Estado de Direito”, um Estado que deve priorizar os “interesses coletivos” e não apenas os interesses individuais. A educação aparece, portanto, enquanto direito do homem, um direito coletivo e que deve ser constantemente almejado mediante esforços de toda a sociedade e principalmente do Estado.

Considera-se que o direito à educação proclamado na CF/1988 encontra respaldo e faz eco às declarações internacionais consolidadas ao longo do século XX, pois está fundamentado

em âmbito universal e conclamado em diferentes declarações e acordos internacionais, tais como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), Convenções sobre os Direitos da Criança (1989), entre outros.

As Declarações mencionadas acima são instituídas no movimento histórico da sociedade e assumem papel de extrema relevância no processo de orientação da ampliação de direitos em diferentes países ao redor do mundo, incluindo o Brasil. É possível verificar que:

[...] os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais. A Declaração Universal contém em germe a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais (BOBBIO, 2010, p. 19).

Quando a CF/1988 proclama a Educação como um dos primeiros direitos dentro dos direitos sociais, está convertendo a educação em direito positivo. “Os direitos sociais se convertem em Direito Positivo quando inscritos no âmbito das Constituições e Leis em geral” (BOBBIO, 2010; CURY 1998).

Ao tornar a Educação um direito declarado, o Estado é responsável e tem o dever de garantir o direito à educação, já que esse passa a ser um direito fundamental e sendo assim “o ordenamento jurídico pátrio confere à família e à sociedade a responsabilidade de, igualmente, garantir e proteger o direito das crianças à educação” (MOTTA; PETRO, 2012, p. 2).

É imprescindível afirmar que, com a promulgação da CF/1988, a relação entre direito à educação e a obrigatoriedade de ensino se estreitou, pois cabe ao Estado garantir o acesso à educação e ao mesmo tempo cabe a família ou responsável a efetivação desse direito, por meio da matrícula e o acompanhamento da frequência (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

Ao tornar um nível/etapa de ensino ou uma faixa etária como obrigatória o Estado necessita garantir sua gratuidade, pois esta é a contrapartida para com a obrigatoriedade dos pais e responsáveis em matricular e garantir a frequência do sujeito de direitos (CURY, 2002). Neste sentido, a reafirmação da “gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais” (CF/1988, Art. 206, inciso IV) assume esse papel de garantia de acesso à educação obrigatória, mas também aos outros níveis não obrigatórios oferecidos em instituições públicas oficiais mantidas pelo fundo público.

Cabe ressaltar que a CF/1988 passa a qualificar o período da obrigatoriedade como direito público subjetivo “aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e

imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação” (CURY, 2002, p. 18). No texto original de 1988 a obrigatoriedade abrangia apenas o ensino fundamental.

A ampliação da obrigatoriedade de ensino foi discutida durante o processo da Constituinte, porém não apareceu na redação da CF/1988 promulgada. Portanto, manteve-se a obrigatoriedade somente para o ensino fundamental com 8 anos de duração (BRUEL, 2012).

No entanto, é pertinente salientar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) retoma de forma sutil a ampliação da obrigatoriedade, pois a redação da lei passou a determinar que o ensino fundamental obrigatório teria no mínimo de 8 anos de duração, o que significa que poderia vir a ter mais que 8. De acordo com Ana Lorena de Oliveira Bruel (2012, p. 41) a “ inserção da expressão ‘no mínimo’ indicava a intenção do legislativo em apontar para a necessidade de ampliação da obrigatoriedade”. A autora chama a atenção para a inexistência de um cenário político favorável à incorporação da ampliação do ensino obrigatório no corpo da lei.

A Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996 (EC 14/1996), alterou os Artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e deu nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Apresentando mudanças no financiamento da educação, “no ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Como observa-se das inferências do texto legal, a ampliação da obrigatoriedade do ensino já estava sendo delineada historicamente e sua implementação ocorreu aos poucos, primeiro incorporando as crianças de 6 anos no ensino fundamental de 9 anos e depois ampliando a obrigatoriedade na faixa etária dos 4 aos 17 anos.

A ampliação da obrigatoriedade teve maior expressividade com a instituição do Plano Nacional da Educação (PNE) (BRASIL, 2001) referente ao período de 2001 a 2010, que apresentou no diagnóstico da educação a necessidade de ampliar o ensino fundamental obrigatório para 9 anos com o início da escolaridade aos 6 anos de idade.

A justificativa para a implementação do ensino fundamental de 9 anos e a antecipação do ingresso foi apresentada no PNE (2001- 2010):

Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de seis anos a idade padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional (PNE 2001-2010, BRASIL, 2001, s/p).

Além de ser mencionada na introdução do PNE (2001-2010), a ampliação do ensino obrigatório para 9 anos de duração também foi prevista nos objetivos e metas do ensino

fundamental. A meta 2 do ensino fundamental apresentou o seguinte objetivo e meta: “Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos” (BRASIL, 2001, s/p).

Cabe destacar que a implementação do ensino fundamental de 9 anos com a entrada das crianças de 6 anos é parte da reforma educacional brasileira iniciada na década de 1990 e continuada nos primeiros anos da década de 2000. A ampliação do tempo de duração do ensino obrigatório e a antecipação do ingresso da criança na escola, como indicado no texto do PNE (2001-2010), atendia à demanda de aproximar o tempo de escolarização obrigatória no Brasil ao de outros países também considerados “em desenvolvimento” pelos organismos internacionais multilaterais e atendia também às demandas internas do país, sobretudo dos municípios, que passaram a ser responsáveis pela oferta do ensino fundamental, em colaboração com os estados, e de educação infantil.

Para implementar a ampliação da obrigatoriedade de ensino, foram sancionadas duas Leis Federais: “a nº. 11.114/05, que instituiu o início da obrigatoriedade do ensino fundamental aos 6 anos de idade, e a nº. 11.274/06 que modificou a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB 9.394/96”, estabelecendo o ensino fundamental de nove anos, com a matrícula das crianças aos 6 anos de idade (ARELARO et al., 2011, p. 37).

Segundo Lisete Regina Gomes Arelaro, Márcia Aparecida Jacomini e Sylvie Bonifácio Klein (2011), essa mudança na legislação, embora tenha como argumento a democratização da educação para todas as crianças de 6 anos, também foi implementada para resolver os problemas de financiamento da educação, já que a CF/1988 e a LDB 9394/96 responsabilizaram o município pelo ensino fundamental (ainda que em colaboração com os estados) e pela educação infantil.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, estabelecendo um fundo contábil para a redistribuição de recursos entre municípios e estado de cada unidade da federação brasileira, que contabilizava apenas as matrículas de ensino fundamental, além de ter contribuído fortemente para esse processo de municipalização, também pode ser compreendida com um estopim para a antecipação da matrícula no ensino fundamental. Isso porque as matrículas das crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental eram contabilizadas para o recebimento dos recursos do fundo, mas o mesmo não acontecia se essa criança estivesse matriculada na educação infantil.

De acordo com os autores:

(...) é pertinente considerar que a proposta da redução da idade de matrícula no ensino fundamental de 6 anos passou a ser gestada a partir da consolidação do processo de municipalização, quando então os municípios se conscientizaram de que o custo real desse processo era muito mais alto do que o indicado pelas projeções financeiro-contábeis iniciais. Soma-se a esse fato a exclusividade de financiamento para o ensino fundamental com os recursos do Fundef (ARELARO et al., 2011, p. 4).

Arelaro et al. (2011) apontam que um documento do próprio Ministério da Educação intitulado “Ensino Fundamental de Nove Anos – orientações para a inclusão das crianças de seis anos de idade” (MEC, 2006) mostra a existência de matrículas de crianças de 6 anos na primeira série do ensino fundamental antes mesmo da aprovação da lei.

Conforme dados apresentados no documento, é possível destacar que:

A importância dessa decisão política relaciona-se, também, ao fato de recentes pesquisas mostrarem que 81,7% das crianças de seis anos estão na escola, sendo que 38,9% frequentam a educação infantil, 13,6% pertencem às classes de alfabetização e 29,6% estão no ensino fundamental (IBGE, Censo Demográfico 2000) (BRASIL, 2007, p. 5).

Nota-se que Arelaro et al. (2006) interpretaram esses dados como um dos motivos para a inserção das crianças de 6 anos no ensino fundamental, ou seja, um reflexo do financiamento destinado somente para o ensino fundamental e que acarretou a retirada das crianças de 6 anos da pré-escola.

No entanto, o mesmo documento de orientações de inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental justifica a política de ampliação do ensino fundamental obrigatório da seguinte forma:

[...] as crianças da classe média e rica que possuem seis anos já estão em escolas, mas isso não é garantido para as crianças pobres e excluídas, com a nova medida essas crianças serão atendidas plenamente já que todas as crianças dessa idade serão atendidas (BRASIL, 2006, p. 4)

Assim, esperava-se que, com a aprovação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), ocorreria a inclusão de um número maior de crianças no sistema educacional brasileiro, especialmente aquelas pertencentes aos setores populares, uma vez que as crianças de 6 anos de idade das classes média e alta já se encontravam, majoritariamente, incorporadas ao sistema de ensino – na pré-escola ou na primeira série do ensino fundamental.

De um lado, é fato que o acesso à educação infantil era (e em certa medida continua sendo) um privilégio de classe; e que, historicamente, a definição de obrigatoriedade do ensino impulsionou a ampliação do acesso em virtude do dever do Estado na sua oferta. De outro lado, é fato que a inserção das crianças com 6 anos (em alguns casos até com 5 anos) de idade no ensino fundamental contribuiu para amenizar os problemas com o financiamento da educação

nos municípios, com a contabilização dessas matrículas para recebimento de recursos do FUNDEF (ARELARO et al., 2011).

De toda forma, a antecipação da matrícula não foi aceita sem críticas e reflexões realizadas pelos acadêmicos e militantes da educação. Grande parte da oposição à antecipação da matrícula no ensino fundamental sustenta na sua defesa o direito à educação infantil com características próprias de organização em respeito às especificidades do atendimento às crianças da educação infantil, em contraposição ao modelo de escolarização do ensino fundamental.

Bianca Cristina Corrêa (2011) demonstra que estudos na área da educação infantil apontaram que a pré-escola também possui práticas que se aproximam de encaminhamentos inadequados e criticados no ensino fundamental. Sendo assim, o que é preciso rever são as práticas e encaminhamentos que não possibilitam a compreensão da importância do brincar e de outras especificidades da infância.

Os aspectos acima elencados são essenciais quando se trata da implementação de políticas educacionais com qualidade, pois o financiamento da educação, a formação de professores, a organização da escola, entre outros elementos citados, são de suma importância para um atendimento adequado a ser ofertado a todos os estudantes da rede pública de ensino.

Cabe lembrar que a antecipação do ingresso no ensino fundamental para as crianças com 6 anos de idade (Lei n. 11.114/05) se deu antes da ampliação do tempo de obrigatoriedade (Lei n. 11.274/06) desta etapa de ensino, criando um descompasso entre a mudança das duas regras. Inicialmente, as crianças com 6 anos de idade passaram a ser matriculadas na 1ª série do ensino fundamental com 8 anos de duração, e apenas posteriormente passaram a ser matriculadas no 1º ano do ensino fundamental com 9 anos de duração. As reformas sucessivas e não necessariamente articuladas apresentaram-se como desafios para os sistemas de ensino e para as escolas, que produziram estratégias próprias para seu enfrentamento.

Cabe ressaltar que o Parlamento brasileiro discutia uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que deu origem à substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando tanto os recursos destinados ao fundo quanto às matrículas contabilizadas para a sua redistribuição. A nova versão do fundo passou a incorporar as matrículas de toda a educação básica em suas diversas modalidades, com coeficientes distintos para o repasse do valor per capita. O FUNDEB permitiu a contabilidade de matrículas de instituições privadas conveniadas com o poder público, na etapa de educação infantil e na modalidade de educação especial, para recebimento dos recursos.

Logo após a criação do novo fundo, a aprovação EC 59/2009, colocou novamente em pauta a questão da ampliação do tempo de duração da escolaridade obrigatória. A alteração do Art. 208 da CF/1988 apresentou não apenas uma alteração da duração da obrigatoriedade, mas uma verdadeira mudança no próprio sentido da obrigatoriedade. Enquanto o texto original aprovado em 1988 indicava uma etapa de ensino como obrigatória, como já explorado neste capítulo, o ensino fundamental, independente de idade, a nova versão do texto constitucional passa a indicar uma faixa-etária como período obrigatório para frequência na Educação Básica.

Verifica-se uma ampliação da obrigatoriedade no que tange ao nível de ensino obrigatório, ampliando do ensino fundamental para a educação básica; e, ao mesmo tempo, uma mudança na dimensão da obrigatoriedade, que passa a ser estabelecida pela faixa-etária a ser atendida: dos 4 aos 17 anos de idade.

O texto aprovado em 1988 definia, no Art. 208, que o “dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Naquele momento, o sentido da obrigatoriedade abrangia o nível de ensino fundamental, independente de idade da pessoa. A EC 14/1996 alterou o sentido da obrigatoriedade, mantendo-a relacionada ao ensino fundamental e restringindo-a à faixa-etária considerada apropriada, com nova redação dada ao inciso I: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

A EC 14/1996, portanto, retoma a vinculação entre obrigatoriedade e faixa-etária, presente em outras legislações nacionais anteriores à CF/1988, mesmo que não defina qual seria a idade considerada apropriada. Supõe-se que seria dos 7 aos 14 anos, uma vez que a matrícula era obrigatória a partir dos 7 anos de idade e que um ensino com 8 anos de duração, no caso de uma trajetória escolar sem interrupções, seria concluído aos 14 anos de idade. Contudo, essa definição não está explícita no texto constitucional e desconsidera a evidência de trajetórias descontinuas entre muitos estudantes brasileiros, que não concluem o ensino fundamental aos 14 anos de idade.

A redação conferida pela EC 59/2009 explicita claramente a faixa-etária para a qual a educação básica passou a ser definida como obrigatória, acabando com qualquer tipo de indefinição que a expressão “idade própria” poderia suscitar. O inciso I do Art. 208 da CF/1988 passou a vigorar com a seguinte redação: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. A mesma EC definiu o prazo de 2016 para que se completasse a implementação progressiva da nova regra.



Das alterações definidas pela EC 59/2009, depreende-se que a educação básica passa a ser compreendida como direito público subjetivo dos 4 aos 17 anos de idade, ampliando a obrigatoriedade do ensino fundamental apenas para a educação infantil na etapa de pré-escola até o fim do ensino médio. Na EC 59/2009, não é estabelecida uma obrigatoriedade baseada na etapa educacional, mas sim na faixa etária da população atendida. Alguns questionamentos são realizados envolvendo a compulsoriedade e a oferta gratuita pelo Estado, considerando que a faixa etária do atendimento obrigatório é dos 4 aos 17 anos, mas o Estado também deve prover o atendimento a adolescentes e adultos que não completaram a educação formal no período de tempo previsto na lei.

A ampliação da obrigatoriedade apresenta desafios para o poder público, sejam os entes municipais, estaduais ou federais. Os governos estaduais, vale ressaltar, assumiram o dever de ofertar a educação infantil a partir dos 4 anos de idade e o ensino médio até os 17 anos, ampliando a demanda por vagas que poderiam ser exigidas direta e imediatamente de cada Estado, por se configurarem como direito público subjetivo.

Considerando os estudos realizados neste capítulo, sobre os sentidos da obrigatoriedade e o direito à educação, a seguir será analisada a extensão da educação obrigatória para a educação infantil.

## 2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO E DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

No capítulo anterior, observamos a trajetória e os marcos históricos da educação nas Constituições brasileiras, de forma a possibilitar a reflexão sobre a obrigatoriedade do ensino no Brasil. Pode-se afirmar que as políticas educacionais implementadas a partir CF/1988 instituíram a educação como direito público subjetivo, promulgando o ensino obrigatório como dever do Estado, da família e da sociedade, apontando para a universalização da educação obrigatória.

A despeito da criação de mecanismos que efetivamente pudessem combater as desigualdades escolares, a CF/1988 compromete o Estado e a sociedade com a universalização do ensino obrigatório, colocando a educação como o primeiro dos direitos sociais (BRASIL, 1988).

Nesse percurso, Alves e Pinto (2010, p. 212) declaram que o país veio progressivamente ampliando o direito à educação escolar na perspectiva de ampliação da matrícula obrigatória “(...) dessa forma, a educação compulsória tem sido um instrumento para que a educação deixe de ser um privilégio de classes ou grupos *sociais e passe a ser garantida como direito fundamental para todos*”. Para os autores:

a obrigatoriedade parece ser o único meio de fazer o Estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres. Tratar esta questão tão somente como uma opção da família, na prática, permite que o Estado se omita em assegurar o direito para aqueles que mais se beneficiariam de uma educação de qualidade (ALVES, PINTO, 2010, p. 221).

Mediante o contexto da ampliação da obrigatoriedade para as crianças da faixa etária de pré-escola, essa pesquisa pretende abordar os desdobramentos dessa obrigatoriedade para toda a educação infantil, ou seja, para os segmentos da creche e da pré-escola, suscitando reflexões que exponham os desafios e as escolhas políticas na direção da garantia do direito da criança e da família a esta educação.

A extensão da obrigatoriedade do ensino determinada EC 59/2009 (BRASIL, 2009) se coloca como uma política positiva, no cenário educacional brasileiro, principalmente quando confrontada com as estatísticas educacionais relativas ao acesso à educação infantil no território nacional. Para melhor compreender o processo de implementação da obrigatoriedade e sua expansão na educação infantil, foram selecionados para análise, neste capítulo, documentos produzidos por pesquisadores e militantes da educação infantil, no período imediatamente anterior e após a implementação da EC 59/2009.

Dentre esses documentos, cabe destacar a revista “Retratos da Escola” editada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), com uma edição específica sobre a educação infantil no contexto da expansão da obrigatoriedade do ensino, com artigos produzidos por diferentes autores. Outro documento que compôs a análise dessa pesquisa é o “Dossiê Insumos para debates 2 – Emenda Constitucional n. 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas”, organizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Cabe destacar que ainda serão analisadas publicações que se referem a esta temática, publicados no período 2009-2018.

Além desses documentos, foram estudadas as legislações e diretrizes que implementaram a ampliação do ensino obrigatório para a faixa etária das crianças de pré-escola e os efeitos dessa obrigatoriedade para os segmentos da creche e da pré-escola. Assim, este capítulo será dividido em duas partes. A primeira parte do capítulo apresentará os avanços legais que a Educação Infantil obteve após a promulgação da CF/1988. A segunda parte apresentará os desafios encontrados no campo da Educação Infantil, decorrentes da obrigatoriedade da educação para a pré-escola a partir da promulgação da EC 59/2009.

## 2.1 O RECONHECIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS DESDOBRAMENTOS LEGAIS.

Conforme foi abordado no capítulo anterior, a CF/1988 foi um marco para o atendimento das crianças pequenas, pois reconheceu o direito da criança e da família à educação infantil e o dever do Estado em ofertá-la. Já a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/1996), a reconheceu como a primeira etapa da educação básica.

Observa-se que, com a promulgação da CF/1988, a educação das crianças será compreendida enquanto educação, sendo considerada como direito da criança e da família e dever do Estado. A definição da educação Infantil enquanto dever do Estado compõe o capítulo III – da Educação, da Cultura e do Desporto, especificamente no Artigo 208, parágrafo IV, segundo o qual, será ofertada a educação infantil mediante ação do Estado no “atendimento em creche e pré-escola de 0 a 6 anos de idade” (BRASIL, 1988).

Importa ainda sublinhar o Artigo 7º da CF/1988, que garante aos trabalhadores (homens e mulheres) o direito à assistência gratuita aos filhos, desde o nascimento até os 5 anos de idade, em creches e pré-escolas, torna a educação das crianças pequenas um direito não só delas, mas também de seus pais.

Esta conquista acabou por expressar todo o movimento de luta da sociedade pela responsabilização e implantação de políticas públicas para a Educação Infantil. No que se refere às atribuições do Estado, a CF/1988 obriga o sistema educacional a regulamentar e deliberar normas para a educação infantil. Segundo Cury (1998),

A Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à Educação Infantil. Caso isto não estivesse amadurecido entre lideranças e educadores preocupados com a Educação Infantil, no âmbito dos estados membros da federação, provavelmente não seria traduzido na Constituição de 88. Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto (CURY, 1998. p. 11).

Em seguida à promulgação da CF/1988, a Educação Infantil será reconhecida como direito primeiramente no Estatuto da Criança e do Adolescente, especificamente no seu Artigo 4º. Apenas seis anos mais tarde é que este direito vai ser expresso na LDB/1996.

A Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), define que a criança tem resguardado seu direito no que tange à educação. O Artigo 4º assim determina:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

O termo “absoluta prioridade” significa que é obrigação de todos - pais, instituições, governo, sociedade civil - respeitar os direitos definidos na Constituição do país e, por conseguinte, reconhecer a criança como sujeito desses direitos e como cidadã em desenvolvimento, resguardando-a de qualquer arbitrariedade (MEDEIROS, 2008).

Cabe destacar que por meio deste artigo afirma-se o dever da família, da sociedade e do poder público em garantir a efetivação do direito à educação para as crianças e adolescentes e isto vem reforçar a positivação do direito à educação.

O Artigo 54 do ECA é mais incisivo na proclamação do direito à educação nas suas finalidades, e destaque pode ser dado à Educação Infantil pois este artigo apresenta a redação idêntica à da CF/1988 “IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5<sup>14</sup> anos de idade”. Assim, essa lei é mais um instrumento importante na garantia do direito das crianças.

---

<sup>14</sup> Com a aprovação da Lei n. 11.274/2006, o ensino fundamental foi ampliado para nove anos de duração e houve a inclusão das crianças de 6 anos de idade para essa etapa da educação básica. Em decorrência dessa alteração,

Segundo Silveira (2014), “com relação ao estabelecimento dos direitos educacionais, o ECA reafirma o que foi estabelecido pela CF/1988 declarando também outros direitos complementares”, tais como “o acesso à escola pública e gratuita próxima a sua residência” conforme artigo 53, inciso V” (p. 174).

A LDB/1996 é um marco legal muito significativo para a educação das crianças de 0 a 5 anos, pois reafirma a educação dessa faixa etária como direito e destina uma seção exclusiva à educação infantil, definindo esta educação como a primeira etapa da educação básica. Segundo Cury (2008), a LDB/1996 trouxe um novo conceito e uma nova forma de organizar a educação nacional quando passa a utilizar o termo Educação Básica. O autor chama a atenção para “a expressão básica” que etimologicamente significa “base” e destaca que a expressão se refere a um conceito onde as “etapas” estão “conjugadas sob um só todo” (CURY, 2008, p. 294).

Portanto, o conceito presente na expressão “educação básica” representa um avanço para a educação, a partir de uma unidade de princípios e do reconhecimento da educação e do seu papel democrático.

E é aí que se situa o papel crucial do novo conceito inclusive como nova forma de organização da educação escolar nacional. Essa nova forma atingiu tanto o pacto federativo quanto a organização pedagógica das instituições escolares. Esse papel o é como tal porque à educação lhe é imanente o de ser em si um pilar da cidadania e o é ainda mais por ter sido destinado à educação básica o condão de reunir as três etapas que a constituem: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (CURY, 2008, p. 294).

Nesse contexto, é importante considerar que questões desafiadoras para a área da educação infantil foram contempladas na LDB/1996, tais como: a formação adequada dos professores, a necessidade da organização do currículo e da proposta pedagógica, a articulação entre os entes federados na formulação das políticas educacionais, entre outros aspectos. Passa-se a exigir a formação inicial e continuada para que os professores possam trabalhar com esta educação, solicita-se colaboração entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o estabelecimento de diretrizes que nortearão o trabalho com o currículo e seus conteúdos mínimos. Ficou estabelecido que os municípios seriam responsáveis por oferecer creche e pré-escola – em colaboração com os Estados e a União – vinculando recurso financeiro a esta etapa da educação e a inclusão da creche no sistema educacional.

---

a Lei n. 12.796/2013 modificou o texto da LDB/1996, definindo que a Educação Infantil compreenderá o atendimento a crianças de 0 a 5 anos de idade.

As conquistas destacadas acima foram essenciais para a afirmação do direito da criança de 0 a 6 anos<sup>15</sup> e o reconhecimento da importância da educação infantil para o desenvolvimento e a formação da criança (BRASIL, 1996).

Para compreender os avanços e os desafios na educação infantil é preciso destacar que antes mesmo da implementação LDB/1996, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, já estava realizando seminários e produzindo publicações sobre a educação das crianças de 0 a 6 anos. No período que antecede a promulgação da LDB/1996, o MEC publica alguns documentos que se tornam referência sobre a formação de professores e sobre o direito à Educação. Entre eles, destacamos “Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos de idade” e “Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil”, ambos em 1994. (SANTOS; SOUSA JR, 2017, p. 266).

Em 1998, o MEC publica os “Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”, composto por três volumes extensos, sendo o volume 1 somente a “Introdução”, o volume 2 dedicado à “Formação pessoal e social” e o volume 3 intitulado o “Conhecimento de mundo”(BRASIL, 1998). Este material foi utilizado como um documento obrigatório a ser seguido por muitas instituições e secretarias municipais de educação, embora não possua qualquer caráter legal. O conjunto também recebeu críticas por parte dos estudiosos e pesquisadores da área da Educação Infantil por sua publicação aligeirada e por não contemplar a realidade nacional (CERISARA, 2002; SOCZEK, 2006).

Com o intuito de padronizar os currículos, de modo a dar amparo pedagógico e institucional aos profissionais da Educação Infantil e reafirmar o direito a essa educação, foram publicadas em 1999 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI/1999). O documento foi consolidado na Resolução CNE/CEB n. 1, de 07 de abril de 1999, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional da Educação (CNE) (BRASIL, 1999). A Resolução CNE/CEB n. 01/1999 contemplou a regulamentação da educação de 0 a 6 anos em sua estrutura e funcionamento para todo o país.

As DCNEI/1999 instituíram normas para a Educação Infantil que deveriam ser seguidas em todo o território nacional, definindo os princípios éticos, políticos e estéticos das propostas pedagógicas, a especificidade da relação entre “cuidar e educar” na organização pedagógica, a formação dos profissionais que trabalham na Educação Infantil e os aspectos

---

15 Antes da **Lei** nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 do ensino fundamental de 9 anos as crianças de 6 anos faziam parte da Educação Infantil, de acordo com a legislação nacional.

materiais – condições estruturais e físicas, que devem possibilitar um bom desenvolvimento da criança (SOCZEK, 2006).

Esta resolução foi necessária para a efetivação das mudanças propostas pela CF/1988 no campo da educação e para a incorporação dos princípios apresentados pela LDB/1996. As Diretrizes possuem caráter mandatório em âmbito nacional, estabelecendo normas a serem observadas pelos sistemas e redes de ensino.

Uma década depois, o CEB reformula e publica novas DCNEI através da Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a). Entre os motivos para a reformulação da Resolução anterior estão as alterações implementadas pela ampliação do ensino fundamental para nove anos e pela Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Considerando a importância das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil na formulação de outras Políticas Educacionais e na afirmação do direito das crianças e suas famílias a esta etapa da Educação Básica, a seguir serão apresentados elementos presentes no Parecer CNE/CEB n. 20, de 11 de novembro de 2009, em que é descrita a revisão das DCNEI/1999 e que se refere ao direito à Educação Infantil para crianças de 0 a 5 anos (BRASIL, 2009b).

A Resolução CNE/CEB 05/2009 é baseada no Parecer CNE/CEB n. 20/2009. Por isso, ambos citam a CF/1988, a LDB/1996, o ECA/1990 e a Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional da Educação para a década 2001-2011 (PNE/2001) (BRASIL, 2001). O Parecer ressalta que a CF/1988 reconhece o atendimento em creches e pré-escolas como direito social das crianças, reforça a Educação Infantil como parte do dever do Estado com a Educação e menciona a ampla participação dos movimentos comunitários, dos movimentos de mulheres, dos movimentos de redemocratização do país, além dos próprios profissionais da Educação na conquista desse direito. Do mesmo modo, aponta para a importância da LDB/1996 no que diz respeito à integração das creches nos sistemas de ensino compondo, junto com as pré-escolas, a primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 2009b).

Compondo esse conjunto de leis referendadas no texto das DCNEI/2009 encontra-se, como dissemos, o Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001). Destacam-se as metas para a educação nacional e os desafios propostos até 2011, em especial aqueles relativos à ampliação de matrículas na creche e pré-escola, respectivamente, para 50% e 80% de atendimento do total de crianças nessa faixa etária (BRASIL, 2009b).

Portanto, é possível destacar que o parecer que revisa as DCNEI/1999 e dá origem às DCNEI/2009 apresenta e expressa claramente a intenção de reafirmar a educação infantil enquanto direito e de considerá-la como parte da educação básica e do sistema educacional.

Importa ressaltar também os avanços advindos a partir da publicação das DCNEI/2009 no processo de planejamento das políticas educacionais, como se observa no excerto pertinente ao mérito do parecer:

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer (BRASIL, 2009b, p.2).

Nessa direção, outro aspecto que merece destaque diz respeito à redação da própria DCNEI/2009, que assim determina:

Art. 5º A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

§ 1º É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção (BRASIL, 2009a).

O Artigo 5º e o parágrafo 1º ressaltam que o Estado é o principal responsável por garantir a oferta da Educação Infantil pública, gratuita e com qualidade. Essa norma do Conselho Nacional de Educação traz para a discussão um outro ponto importante e significativo que é o acesso à educação infantil sem requisito de seleção.

Essa asserção sinaliza, como contrapartida, a necessidade de vagas em número suficiente para atender toda a demanda, pois só assim será possível abandonar qualquer critério de seleção para o ingresso nas instituições de educação infantil. Entretanto, a utilização de mecanismos seletivos para o acesso à primeira etapa da educação básica, principalmente para a faixa etária da creche, tornou-se prática recorrente, pois, segundo Adriana Dragone Silveira e Angela Scalabrin Coutinho (2016), “por problemas de gestão e de financiamento, não há vagas para todas as crianças” (p. 84). As autoras relatam também que “diversos critérios são utilizados: sorteio, prioridade aos pais/mães trabalhadores, menor renda. Entretanto, qual seria o mais justo?” (SILVEIRA; COUTINHO, 2016, p. 79) e concluem que

Ainda que ter critérios revele-se como a única saída para contextos que apresentam maior demanda do que oferta, assumi-los significa legitimar a ausência de vaga para todos e, portanto, assumir a ineficiência do Estado na garantia dos direitos básicos da população. (SILVEIRA; COUTINHO, 2016, p. 82).



A seleção das vagas via critérios definidos singularmente pelos municípios tem levado a diferentes formas de definição de quais crianças serão contempladas com as poucas vagas existentes, aprofundando a desigualdade principalmente para as crianças do segmento da creche. Cabe destacar que essa seleção tem se tornado cada vez mais comum e naturalizada socialmente, exemplo disso é a concordância por parte da sociedade de que o acesso às instituições públicas de educação deva se dar exclusivamente para as crianças das mães trabalhadoras, esquecendo que o direito à educação é das crianças e de suas famílias.

Dando continuidade à trajetória da Educação Infantil enquanto direito, é preciso destacar que entre a formulação das duas DCNEI foi instituído um Plano Nacional de Educação (PNE/2001), conforme já anunciado anteriormente.

O PNE/2001 contemplou a Educação Infantil e estabeleceu metas para a oferta desse atendimento, para a formação de docentes, além de apresentar uma série de requisitos para o funcionamento das Instituições de Educação Infantil no Brasil, entre outras especificidades dessa etapa da educação básica.

Considerando a importância do plano e o desafio de executá-lo em todo o território nacional, devido às imposições sobre o financiamento da educação infantil, às características da divisão de responsabilidades entre os entes federados, foram realizadas críticas sobre a efetividade do PNE/2001 no cumprimento das metas propostas para a educação, tais como a dificuldade de acompanhamento da aplicação de recursos destinados à etapa, conforme aponta Donaldo Bello de Souza (2014):

No caso da educação infantil, conforme sinalizado por Didonet (2003), as diretrizes e os objetivos e metas correlatos evidenciam a intenção de o PNE torná-la efetiva como primeira etapa da educação básica, porém, de acordo com Barreto (2003), isso somente seria possível se o seu atendimento contasse, de fato, com ações supletivas da União e dos estados, especialmente em municípios que apresentassem necessidades técnicas e financeiras, o que ocorria com acompanhamento da aplicação dos recursos por essas localidades e pelo CNE, conforme indicado por Araújo (2002) (SOUZA, 2014, p. 152).

Mesmo com todos os questionamentos realizados pelos pesquisadores da área, faz-se necessário considerar que a inserção da Educação Infantil no PNE/2001 possibilitou a ampliação do espaço para debates sobre essa educação, bem como a elaboração de metas e ações em âmbito federal, estadual e municipal. Esse movimento possibilitou a organização de informações acerca da educação infantil nos documentos que serviram de referência para a elaboração dos planos utilizados nas Conferências Nacional, Estaduais e Municipais de Educação.

Incorporar a Educação Infantil no texto do PNE/2001 significou, portanto, um avanço para essa etapa, porém o atraso da aprovação deste plano e “os vetos ao que se referia principalmente ao financiamento” atingiu diretamente as metas traçadas para a educação infantil (ALMEIDA et al, 2017, p. 5). Essa escassez do financiamento para a educação infantil trouxe como consequência os aspectos elencados a seguir:

Outras metas relacionadas à educação infantil, apesar dos avanços reconhecidos, encontram dificuldades em sua execução, tais como a qualificação de profissionais, adequação do espaço físico, funcionamento autônomo dos conselhos. Não resta dúvida de que a limitação de financiamento - a despeito dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores cruciais que precisam ser considerados no esforço para ampliar o quadro do atendimento escolar no país (AGUIAR, 2010, p. 717).

Destaca-se que após a implementação do PNE/2001, ocorreram outras discussões e publicações promovidas pelo Ministério da Educação com o intuito de ampliar o debate e instituir uma política de formação, principalmente voltada aos dirigentes municipais.

Como já foi exposto no capítulo anterior, nos anos de 2005 e 2006 a educação brasileira passou por transformações significativas. Em relação ao ano de 2005, Santos e Sousa Jr (2017) apontam que “foi aprovada a Lei n. 11.114, que alterou os artigos 6º, 32 e 87 da LDB em relação à idade obrigatória para o ingresso no Ensino Fundamental, que passou de 7 para os 6 anos de idade” (p. 269). Os autores recordam também que “no ano seguinte, foi aprovada também a Lei n. 11.274/2006, que ampliou o Ensino Fundamental para nove anos e reduziu a Educação Infantil de 0 a 6 anos de idade para de 0 a 5 anos e 11 meses de idade” (p. 269).

A entrada das crianças aos 6 anos de idade no ensino fundamental de 9 anos provocou grandes discussões sobre o corte etário para o ingresso. Afinal, as crianças que completavam 6 anos durante o ano deveriam estar no Ensino Fundamental ou na Educação Infantil? Muitos municípios compreenderam que a criança com 5 anos a fazer 6 anos durante o ano poderia ser matriculada no ensino fundamental de nove anos. Este foi o caso de Curitiba, principalmente com a implantação da escola “Organizada em Ciclo de Aprendizagem e do Ensino Fundamental de nove anos” (SOCZEK, 2006, p. 56).

Silveira e Coutinho (2016) destacavam à época que a mudança “da idade de ingresso no ensino fundamental de 7 para 6 anos tem suscitado debates nos campos da educação e do sistema de justiça sobre a data limite do ingresso”. As autoras analisaram a idade de corte para matrícula no Estado do Paraná “a partir dos questionamentos realizados pelo judiciário e a aprovação de uma lei estadual sobre o tema”. Esta lei impediu o corte etário de 31 de março para o ingresso das crianças que completavam 6 anos no ano da matrícula, aprovado pelo

Conselho Estadual de Educação do Paraná, fato que induziu a entrada das crianças aos 5 anos de idade no ensino fundamental de 9 anos (SILVEIRA, COUTINHO, 2016, p. 93).

Cabe destacar que entre 2018 e 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 17, ajuizada pelo governador do Mato Grosso do Sul, que solicitou a declaração de constitucionalidade da data de linha de corte de 31 de março para a matrícula das crianças na educação infantil e no ensino fundamental. Complementarmente, o STF julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 292, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) contra duas normas do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Na ocasião, o STF julgou parcialmente procedente a ADC 17, que requeria a estipulação de uma idade mínima para a matrícula das crianças no ensino fundamental, ao considerar que é competência do Ministério da Educação estabelecer normas para a entrada no sistema educacional nacional, inclusive o limite etário. Sendo assim, declarou a constitucionalidade das normas do CNE que exigem uma idade mínima de 6 anos completos até a data limite para ingresso no Ensino Fundamental, garantindo o direito de permanência das crianças com 5 anos de idade ou menos na Educação Infantil (BRASIL 2020a).

Concomitantemente, a ADPF 292 foi julgada improcedente, pois prevaleceu o entendimento de que a exigência da idade mínima para a matrícula das crianças com a linha de corte em 31 de março estava correta. (BRASIL, 2020b).

Além dos aspectos abordados até aqui, nessa trajetória do reconhecimento do direito à educação infantil, importa asseverar que todas essas conquistas e desafios foram realizados em um contexto de descentralização das políticas públicas e de municipalização de parte da educação básica.

Sendo assim, a questão da extensão da obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos assume uma dimensão profunda quando o assunto é o financiamento da Educação e a responsabilização dos Municípios na priorização da oferta dessa educação. Esse é um tema que tenciona, decisivamente, o regime de colaboração entre os entes federados.

Compreender como o município, apesar de ser o ente federado “mais frágil na capacidade orçamentária”, foi encarregado da responsabilidade de ofertar prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, passa por analisar como se configurou o processo de descentralização via municipalização da educação e o regime de colaboração.

Segundo Marta Arretche (2002), a recuperação das bases federalistas do Brasil, cujo marco jurídico inicial consistiu na CF/1988, redistribuiu a autonomia política entre os entes federados, os estados, o Distrito Federal, os municípios, ao lado da União. Assim como os

outros entes federados, os municípios passaram a ser autônomos para “elaborarem e formularem a sua própria política” (PEREIRA, SOCZEK, 2020, p. 04).

A autonomia dos entes federados para a formulação da política educacional não tinha o intuito de deixar cada um por si, por isso a CF/1988 também instituiu o regime de colaboração. Cabe destacar que durante o processo da Constituinte e da promulgação da CF/1988, a construção de um sistema nacional da educação foi fomentada como articuladora de uma política nacional de educação que envolveria todos os entes federados e seus respectivos sistemas. A efetivação do sistema nacional de educação nunca ocorreu, mas a construção dos Planos Nacionais de Educação, além dos planos estaduais e municipais de educação, simbolizou um avanço significativo para as políticas educacionais e a articulação entre os entes federados.

Ressalta-se que nos anos 1980 a intenção de implementar a autonomia dos entes federados em termos políticos, financeiros e administrativos era decorrente da compreensão da descentralização como caminho para a democratização das políticas de Estado. No entanto, a implementação da descentralização do ensino ocorreu no contexto da década de 1990, mediante a influência do neoliberalismo, com princípios que formularam a Reforma de Estado e “uma concepção de racionalidade financeira” (SOUZA; FARIA, 2004, p. 928).

As políticas neoliberais implementadas na década de 1990, fizeram com que os estados e os municípios sofressem restrições “na sua autonomia de implementação de políticas”, pois tiveram que se enquadrar “na estratégia “nacional” de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal” (FARENZENA, 2011, p. 97).

A descentralização via municipalização foi implementada em outros setores da política. Entretanto, é possível verificar que a municipalização nem sempre representou uma maior democratização das decisões sobre o serviço público e em seus aspectos negativos apresentou “a dependência financeira, a escassez de recursos, baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas educacionais” (ABRUCIO, 2010, p. 8).

Portanto, em um contexto de incentivo ao ajuste fiscal e de privatização, as diversas formas de organização da municipalização da educação ocorrida no Brasil abriram caminhos para os convênios, arranjos e diferentes ofertas de programas educacionais propostos no amplo território nacional.

Ressalta-se que o processo de implementação da municipalização ocorreu no contexto de implementação da nova Gestão Pública, caracterizado pela aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. O Plano adota, dentre as suas estratégias, para a

oferta da educação, considerada como um serviço não-exclusivo do Estado, o estímulo as parcerias público-privadas, defendida pela Terceira Via, através do Terceiro Setor (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações da Sociedade Civil). Ao mesmo tempo, em que ocorre um processo de reconfiguração do papel do Estado, através das parcerias público-privadas, ocorre um aumento significativo no financiamento da educação.

Oliveira (1999) identifica as formas pelas quais a municipalização no Brasil foi sendo organizada:

A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades: o Município se encarrega de todo os mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual (OLIVEIRA, 1999, p. 6).

A complexidade que envolve as demandas dos municípios na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, é visualizada quando se percebe todo o processo de municipalização da educação e como o regime de colaboração é necessário para a efetivação da política municipal, envolvendo a União, os estados e os municípios.

Nesse contexto é importante sublinhar a implementação da EC 53/2006, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB foi inserido no texto constitucional pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 e passou a contemplar toda a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio).

Anterior à criação do FUNDEB, a política de fundos da educação era voltada para o ensino fundamental, tendo sido instituída pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, que além de estabelecer a progressiva universalização do ensino médio, ensejou a criação de fundos para a educação, como foi o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado no mesmo ano pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O FUNDEF representou uma nova política de financiamento da educação no Brasil, com o intuito de garantir as condições financeiras do Regime de Colaboração e para justificar a municipalização, pois esse fundo foi uma forma de garantir - por meio de recursos vinculados das esferas dos entes federados - o regime de colaboração (SOUZA, FARIA, 2004).

Apesar da relevância da política de financiamento via FUNDEF, este foi criado para financiar uma parte da Educação Básica, o ensino fundamental. Isto ocasionou uma disputa entre os entes federados, em particular entre os estados e municípios, pela oferta do ensino fundamental e este fundo não atendeu a toda Educação Básica. A Educação Infantil e o Ensino Médio não se beneficiaram com a política de um fundo contábil com aporte dos entes federados.

Nesse aspecto, o FUNDEB representa um avanço na implementação de políticas educacionais para toda a educação básica. Considerando a relevância que é reafirmar a importância do financiamento na garantia do direito à educação.

Para Francisco das Chagas Fernandes (2009) o FUNDEB, por abranger toda a Educação Básica, tem como “primeira qualidade a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público” (p. 28). O autor chama a atenção para a importante função do FUNDEB na redistribuição dos impostos e para o regime de colaboração e destaca que este fundo representa ainda na sua configuração um diferencial significativo para toda a educação, pois vincula o aumento dos recursos ao número de matrícula, o que induz a ampliação das vagas.

Além de abranger toda a Educação Básica, a Lei do FUNDEB incorporou recursos financeiros e as matrículas de forma gradativa:

No primeiro ano, em 2007, por exemplo o FUNDEB nasceu com a mesma base financeira e de matrículas movimentadas pelo FUNDEF. Incorporará um terço das matrículas de educação infantil, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e das modalidades correspondentes, e para isso receberá mais 1,66% da receita dos impostos que sustentavam o FUNDEF e 6,66% da receita de três outros impostos. (BASSI, EDNIR, 2009, p. 94).

No entanto, de acordo com Edson Francisco Andrade (2013), ao analisar a política de fundos contábeis é preciso perceber os limites do FUNDEF e do FUNDEB, pois “a ação redistributiva é limitada ao âmbito de cada Estado, o que fica devendo quando se toma como referência de pacto federativo” em um país com enormes diferenças é difícil possibilitar uma redistribuição justa (p. 393).

O Regime de Colaboração não ocorre somente com o financiamento da educação por meio de fundos contábeis. Em um contexto de municipalização e sem os recursos necessários é impossível ampliar a oferta educacional sem a articulação dos entes federados. Sendo assim, a inclusão da Educação Infantil no FUNDEB representou um avanço significativo em vários aspectos, que serão expostos a seguir.

O panorama da Educação Infantil em 2007, antes do estabelecimento do FUNDEB em Lei, segundo Fernandes (2009) era de “quase 10 milhões de crianças até 3 anos esperando por

vagas em creches; outros 2 milhões fora da pré-escola”. Isto ocorria porque o número da demanda a ser atendida, na época, representava muito mais do que a “oferta de recurso público” (p. 24).

Este contexto justifica a insistência da sociedade civil organizada em conseguir aprovar a EC 53/2006, de modo que o sistema abarcasse as crianças de 0 a 5 anos, dando destaque às crianças de 0 a 3 que em um primeiro momento estavam excluídas do financiamento. A luta pela inclusão das creches no FUNDEB foi alcançada com o chamado movimento das “fraldas pintadas”, o qual construiu uma intensa mobilização em âmbito nacional (CAMPOS, 2013, p. 11).

Por conseguinte, foi possível observar, em pouco espaço de tempo, uma evolução das matrículas da Educação Infantil após a instituição do FUNDEB, principalmente no que diz respeito à faixa etária da creche.

No que se refere aos últimos três anos, 2007 a 2009, houve um crescimento médio em torno de 10%. Esta evolução é fruto da política de financiamento, o FUNDEB, que vinculou recursos para toda a educação básica. Tais recursos, mesmo insuficientes para promover uma maior ampliação com qualidade, são bem-vindos, tendo em vista o quadro precário em que se encontrava a educação infantil no Brasil nos anos anteriores (MACEDO, DIAS, 2011, p. 165).

A entrada de todas as crianças da Educação Infantil no escopo do FUNDEB, ainda que de forma gradativa, foi sem dúvida um grande avanço em termos de planejamento e da reafirmação da necessidade do financiamento desta educação. Há que se ressaltar, no entanto, a insuficiência desses recursos, especialmente para o atendimento das crianças mais pobres de 0 a 3 anos, cujo déficit de vagas é maior e as metas de expansão parecem inatingíveis. Esse quadro tem levado a um processo de assistencialização da creche, denominado por Fúlvia Rosemberg (2007) de “modelos incompletos e emergenciais<sup>16</sup>”.

Não obstante, segundo Maria de Lourdes Ribeiro Gaspar (2010), “a presença da Educação Infantil no FUNDEB materializa o conceito de Educação Básica como formação mínima, necessária e integral do cidadão brasileiro” (p. 121), conforme o disposto LDB/1996, isto é, reafirmando o direito da criança a esta etapa da Educação Básica.

Assim, é possível asseverar que o reconhecimento da Educação Infantil na CF/1988 e na LDB/1996 como primeira etapa da Educação Básica foi reafirmado após a instituição do

---

16 Fúlvia Rosemberg (2007) denomina “modelos incompletos e emergenciais” o atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade que ocorre em espaços “alternativos”, sem a garantia de um trabalho que considere as dimensões consensuadas acerca das especificidades da Educação Infantil: creche domiciliar, mãe crecheira, hotelzinho, vale creche, dentre outros.

FUNDEB, com a previsão de recursos até então “claramente indefinidos” (SANTOS, 2015, SANTOS; SOUZA JR, 2017).

Outro ponto importante para a Educação Infantil diz respeito aos profissionais da educação e a EC 53/2006, que expressa no Artigo 206, inciso V “a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (BRASIL, 2006).

A desvalorização do trabalho feminino e as grandes diferenças regionais existentes no país contribuíram com os baixos salários e ausência de plano de carreira para os profissionais da educação infantil (CERISARA, 2000; KRAMER et.al, 2014).

Por outro lado, a inserção da Educação Infantil no FUNDEB representou uma nova perspectiva para os profissionais da educação infantil, pois possibilitou o “fortalecimento da valorização dos profissionais da educação, sobretudo por assegurar recursos para o financiamento da Educação Infantil” (SANTOS, 2015, p. 45).

Também é importante destacar que a EC 53/2006 em seu artigo 30, inciso VI, ampliou a abrangência da cooperação técnica entre os entes federados substituindo a expressão pré-escola pela etapa educação infantil, alterando sua redação para: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 2006).

Reitera-se assim, por um lado, o avanço significativo representado pela inclusão da educação infantil no FUNDEB e, por outro, a necessidade de continuar discutindo amplamente a política de financiamento da primeira etapa da educação básica, em razão da sua insuficiência orçamentária para se alcançar as metas quantitativas e qualitativas estabelecidas nas políticas e programas educacionais.

Cabe destacar a aprovação do novo Plano Nacional da Educação (PNE/2014) que contemplou as metas para a educação brasileira partindo do princípio colocado pela CF/1988 de padrão de qualidade. Nessa perspectiva o PNE/2014 foi aprovado contendo dois instrumentos necessários para a garantia de uma educação de qualidade: O Custo Aluno-Qualidade Inicial - (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que “calculam o quanto deve ser investido na educação básica pública para que o Brasil garanta padrões de qualidade nos estabelecimentos educacionais e nas escolas públicas”(AMARAL et al, 2016, p. 13).

No entanto, apesar da aprovação e da importância desses dois instrumentos estes não estão sendo efetivados, pois ainda não estão regulamentados. É incontestável, a necessidade da



regulamentação desses instrumentos para que a destinação do financiamento contemple as singularidades e necessidades das etapas e modalidades da educação.

No PNE2014 a educação infantil foi contemplada na meta 1, com a seguinte redação:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

Não obstante, a meta proposta ainda se configura como um grande desafio, principalmente para as crianças em idade de creche. Essa realidade pode ser constatada por meio do Relatório de Monitoramento do segundo ciclo do PNE 2014. Este documento assevera que:

Em 2016, atingiu-se a cobertura de 32% das crianças, o que representa 3,4 milhões de crianças atendidas. Para se alcançar a Meta 1 do PNE, 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2016), quando então o País teria metade das crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches (BRASIL, 2018, p. 20).

Estes dados são significativos, pois demonstram que mesmo com os avanços proporcionados a partir das diferentes leis que reconheceram a educação infantil enquanto direito da criança e da família, o país ainda não conseguiu resolver o déficit de vagas na primeira fase da educação infantil.

Analisando os mesmos dados é possível verificar a falta expressiva de vagas em regiões onde a carência estrutural e econômica é mais visível.

Do ponto de vista regional, há fortes desigualdades de acesso à creche no Brasil. A região Norte apresenta cobertura baixa (15,8%) relativamente às demais regiões; as regiões Nordeste e Centro-Oeste se aproximam no período analisado, assumindo uma posição relativa. [...] e as regiões Sul e Sudeste alcançam coberturas próximas de 40%, destacando-se no cenário nacional (BRASIL, 2018, p. 20).

Os dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018) afirmam a desigualdade social existente nas diferentes regiões do Brasil, e neste contexto as crianças desprovidas de serviços essenciais para uma vida digna. A educação das crianças de 0 a 5 anos possui um longo caminho para que o reconhecimento do direito à Educação Infantil possa se transformar em políticas que efetivem o acesso das crianças a uma educação de qualidade, independente da sua classe social.

A igualdade torna-se essencial para a efetivação do direito à educação, principalmente nas sociedades democráticas, que almejam a igualdade entre as classes sociais e entre os sujeitos que dela fazem parte. A igualdade aqui compreendida como o acesso universal “aos bens

trazidos pelo conhecimento” onde todos os sujeitos possam ser mais bem-sucedidos e reconhecidos como iguais (CURY, 2007, p. 486-487). Sendo assim, o direito à Educação Infantil precisa ser compreendido na perspectiva do reconhecimento que a criança é um sujeito de direito independente da classe social e econômica a qual pertence.

Aqui cabe atentar para o fato que a EC 59/2009 ampliou a faixa etária da educação obrigatória para a idade de 4 a 17 anos, incorporando da educação infantil à pré-escola. Também é importante destacar que a mudança na faixa etária escolar se consolidou no ordenamento jurídico nacional com a promulgação da Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou partes da LDB/1996 instituindo, entre outras modificações, a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade.

A implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 e 5 anos é objeto desta pesquisa. Por isso, a seguir, serão analisados os desafios e impactos da extensão da obrigatoriedade para a educação infantil.

## 2.2 DESAFIOS E EFEITOS NO PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA

Para analisar o processo da implementação da extensão da obrigatoriedade para as crianças na faixa etária da pré-escola, segmento da educação infantil, é preciso refletir sobre os estudos realizados por diferentes pesquisadores que se dispuseram a compreender os desafios e os impactos da implementação da EC 59/2009 para a educação como um todo e especificamente para a educação infantil.

Nalu Farenzena (2011, p. 202) aponta que é importante destacar que a EC 59/2009 foi promulgada sem um amplo debate com a comunidade e os pesquisadores da área da educação infantil. Segundo a autora, isto ocorreu porque a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 96/2003, que tramitou no Senado, tinha como objetivo “apenas, a determinação de eliminar, progressivamente, a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino da União”. Porém, ao passar pela Câmara dos Deputados, a Comissão Especial da Câmara reformulou a PEC 96/2003 e redigiu um texto substitutivo, que gerou a PEC 277/2008.

Além da DRU, a PEC 277/2008 incorporou a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos 4 aos 17 anos, reforçou o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para garantir a universalização do ensino obrigatório, instituiu a oferta de programas suplementares para a educação básica como um dos deveres do Estado

para com a educação, incluiu a prioridade financeira ao ensino obrigatório, em função da garantia da sua universalização, com qualidade e equidade, bem como a articulação do sistema nacional de educação e os planos nacionais estabelecendo “meta de aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do produto interno bruto” (FARENZENA, 2010, p. 202).

A respeito da pouca discussão sobre a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária de 4 a 17 anos, Campos (2010) também afirma que:

A Emenda Constitucional n. 59, de 2009, que modificou a definição da educação obrigatória, apesar da sua importância, foi aprovada sem que fosse precedida por maiores discussões na sociedade, nos meios especializados e no próprio Congresso Nacional. De certa forma, essa medida já estava anunciada em metas definidas por uma mobilização de empresários, o Movimento Todos pela Educação, que vem exercendo grande influência nas orientações da política educacional no País. **Essa novidade foi adotada na esteira da anterior**, configurando uma verdadeira cascata de mudanças que incidiram sobre a gestão municipal da educação nesta primeira década do século (CAMPOS, 2010, p. 11, grifo da autora).

Ressalta-se que Campos (2013, p. 24) utilizou a expressão “essa novidade foi adotada na esteira da anterior” porque estava se referindo à saída das crianças aos 6 anos de idade da educação infantil, após a instituição do ensino fundamental de 9 anos.

Contudo, apesar da crítica à falta de discussão ampliada sobre a implementação da obrigatoriedade para a faixa etária de 4 e 5 anos, é possível destacar a importância dessa medida. Alves e Pinto (2012), ao analisarem os microdados do censo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente a 2008 (BRASIL, 2009), coletaram informações significativas sobre a oferta educacional para as crianças de 4 e 5 anos no período de 2008. Os dados mostraram que 73% das crianças desta faixa etária estavam matriculadas em instituições educacionais e que o acesso entre as crianças mais ricas e as mais pobres apresentaram diferenças, pois dos 20% das crianças mais ricas 83% já estavam atendidas e dos 20% das crianças mais pobres, apenas 64% tinham acesso à instituição de ensino.

Nesse cenário, a iniciativa de tornar a educação dessa faixa etária obrigatória precisa ser analisada também como uma forma de reforçar o direito das crianças à educação, pois existe uma articulação entre a obrigatoriedade e o direito à educação, já tratada no capítulo anterior, e aqui reforçada.

A garantia do direito à educação está associada à obrigatoriedade escolar, mesmo que ambos não tenham surgido concomitantemente, entretanto, quando a educação passa a ser entendida como direito social, direito do cidadão e dever do Estado, a obrigatoriedade torna-se uma forma de efetivá-la e, também, do Estado obter o controle sobre sua realização (FERNANDES, 2016, p. 57).

Ao tratar especificamente da educação a CF/1988 reafirma esse direito no capítulo III, seção I - da Educação, artigo 205 que institui a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” e que deverá “ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Se “a educação é direito de todos e dever do Estado e da família”, como preconiza a CF/1988, faz-se necessário destacar que não é apenas o detentor do direito à educação obrigatória, aquele que está protegido pelo direito público subjetivo, que pode exigir o cumprimento deste direito constitucional. A CF/1988 também prevê que o acesso aos direitos proclamados poderá ser pleiteado pela via da exigibilidade judicial, quando o sujeito ou seus representantes legais (no caso de crianças e adolescentes) se sintam alienados deste direito.

Ainda no Capítulo III, que trata sobre a educação, a CF/1988 reafirma este direito, no artigo 208, inciso IV, que proclama o dever do Estado em garantir “a educação infantil em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988).

A CF/1988 é firme ao proclamar a educação infantil enquanto dever do Estado a ser garantido, porém é possível apontar que mesmo com a responsabilização do poder público na garantia do atendimento às crianças de 0 a 5 anos, os dados nacionais apontam para a dificuldade de acesso para as crianças de 0 a 3 anos de idade.

Esta realidade pode ser constatada no acompanhamento do PNE/2014, por meio do “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2018). Os dados do relatório apontam que, em 2016, 32% das crianças estavam atendidas, representando assim 3,4 milhões de crianças. Porém, esses dados mostram que para atingir a Meta 1 do PNE/2014, seria necessário incluir 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos “até 2024 (considerando a população existente na coorte de 2016), quando então o País teria metade das crianças de 0 a 3 anos atendidas por creches” (BRASIL, 2018, p.32).

É importante ressaltar que a Meta 1 do PNE/2014, a qual pretende atender 50% das crianças na idade de 0 a 3 anos, já estava prevista no PNE/2001, porém não foi alcançada. Para as crianças de 4 e 5 anos a Meta 1 foi traçada para garantir a universalização da pré-escola.

Fernanda Teodoro Mérida Sene e Aliandra Cristina Mesomo Lira (2017) apresentaram, a partir de seus estudos sobre o PNE/2014, quais seriam as condições necessárias para atender com qualidade 50% da faixa etária da creche e universalizar a pré-escola:

Para atingir esse propósito, os municípios precisariam fazer grandes investimentos na construção e estrutura física de creches e pré-escolas, oferecer formação continuada de professores, e também, não menos importante, projetar o apoio do Estado e União com recursos financeiros, a partir da verificação da demanda no que tange à oferta de

vagas, às necessidades das instalações, implementando estratégias que englobem políticas sociais (SENE; LIRA, 2017, p. 324).

Cabe observar que os limites estruturais e orçamentários dos municípios foi uma sinalização importante para os questionamentos sobre quais seriam os desafios a serem enfrentados pelas redes públicas municipais.

Para Campos (2010) e Carlos Eduardo Sanches (2010), é imprescindível a verificação das condições dos municípios frente à implementação da obrigatoriedade de ensino para as crianças da pré-escola:

A definição da obrigatoriedade escolar a partir dos 4 anos de idade provocou muitas preocupações e reações contrárias nos meios especializados. Teme-se que essa medida prejudique ainda mais uma integração difícil e penosa que vinha se processando à custa de muito esforço. Para municípios com poucos recursos próprios – a maioria –, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade pode significar um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como à melhoria da qualidade daquelas existentes (CAMPOS, 2010, p. 12).

Nesse contexto, foram expostos os desafios a serem enfrentados no processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola. Entre os desafios estão: garantir a unidade e integração entre os segmentos da creche e da pré-escola; efetivar o regime de colaboração e a ampliação de recursos, dar continuidade a ampliação da oferta da creche, formar professores para o trabalho com a educação infantil e assegurar a qualidade da educação infantil (FLAGRA et al., 2011; VIEIRA, 2011; CAMPOS, 2010).

Conforme as expectativas dos pesquisadores, à época, um dos desafios a serem enfrentados no processo de implementação da obrigatoriedade para as crianças de 4 e 5 anos se referia a não fragmentação das políticas voltadas para os segmentos da educação infantil, creche e da pré-escola.

A obrigatoriedade da educação na pré-escola, provocou o receio dos pesquisadores e militantes da área da educação infantil com uma possível desvalorização do segmento da creche e o retorno à uma educação dual onde a pré-escola, por estar mais próxima ao ensino fundamental estaria submetida função preparatória e a creche a uma educação assistencialista.

Portanto, se previa que a oferta da educação das crianças de 0 a 3 anos estaria descolada da política conduzida para o segmento da pré-escola, o que geraria uma cisão entre a creche e a pré-escola (CAMPOS, 2010; VIEIRA, 2011; DIDONET, 2010).

Retornando a antiga preocupação com o retorno de uma educação assistencialista pensada como política para a creche,

A fratura que a Emenda Constitucional n. 59/2009 provocou na educação infantil, separando os últimos dois anos para o segmento obrigatório da educação básica, já

vem demonstrando efeitos nocivos sobre o atendimento na faixa etária anterior. Não sendo esta obrigatória, ganha menos atenção, tem menor força de pressão. Essa conclusão é lógica, porque, se a obrigatoriedade não causasse nenhum impacto sobre o atendimento da pré-escola, não haveria razão de declará-la obrigatória. Na verdade, trata-se de uma disputa de recursos na qual o legislador quis priorizar a pré-escola (DIDONET, 2012, p. 28).

Embora tenha sido pertinente a preocupação do autor com a possível fragilização das políticas voltadas para a creche, mediante os limites orçamentários dos municípios, cabe aqui retomar o sentido da obrigatoriedade e o impacto dessa política para as crianças de 4 e 5 anos.

Alves e Pinto (2010) contribuíram com a análise sobre como a obrigatoriedade impactaria nos municípios e quantas crianças na faixa etária de 4 e 5 anos não estavam matriculadas. De acordo com os dados levantados, a demanda para matrículas na pré-escola era de “um pouco mais de 1,6 milhões” de crianças no Brasil.

Ao analisar o número de crianças sem acesso à pré-escola, na época da promulgação da lei, é impossível desconsiderar que a implementação da obrigatoriedade pela EC 59/2009, em seu aspecto positivo, tinha por finalidade a democratização da educação das crianças de 4 e 5 anos.

Essa constatação pode ser reiterada ao se recuperar o sentido da educação obrigatória enquanto posituação do direito à educação, conforme já foi apresentado no capítulo anterior. Desse modo, é preciso ampliar a compreensão sobre obrigatoriedade implementada e considerá-la em seu sentido universal, democrático e igualitário.

Ressalta-se, porém, que o sentido da implementação da obrigatoriedade, só se concretiza mediante a garantia das necessárias condições para a efetivação de uma educação de qualidade e que vise à democratização da educação. Sendo assim, é incontestável o papel do Estado nesse processo de afirmação das políticas educacionais, pois conforme reflexões realizadas por Waldirene Sawozuk Bellardo (2015), é “função pública do Estado em seu papel formulador das Políticas Públicas Educacionais em consonância com um Estado de Direito” (p. 66), primar pelos interesses coletivos e garantir condições para que essas políticas educacionais sejam implementadas.

Nesse contexto cabe retomar que as condições necessárias para uma educação de qualidade foi um dos desafios apontados para a implementação da educação obrigatória. Para Bianca Cristina Corrêa (2003, p. 86), entende-se por educação de qualidade aquela que tem como “fundamento principal a ideia de direitos das crianças”.

Dessa forma, a educação infantil de qualidade compreendida como direito das crianças tem como objetivo garantir o acesso à essa etapa da educação básica por meio dos insumos

necessários para que as crianças possam usufruir de uma educação que possibilite o seu desenvolvimento pleno.

Os insumos necessários para uma educação infantil de qualidade, na concepção do direito à educação, foram assim elencados: o financiamento da educação, as condições de infraestrutura adequadas aos segmentos da creche e da pré-escola, a formação qualificada e viabilização das condições de trabalho para as professoras e os professores da educação infantil, bem como para os demais trabalhadores da educação, entre outros aspectos (XIMENES, 2014; TAPOROSKY, 2017; CARREIRA; PINTO, 2007).

É preciso lembrar que as condições de infraestrutura e a garantia da especificidade da educação já estavam apresentados como desafios a serem enfrentados pelos municípios no processo de implementação da obrigatoriedade para as crianças da faixa etária dos 4 e 5 anos. Segundo os pesquisadores, o olhar atento para a especificidade dessa educação, sua manutenção e investimento não poderiam deixar de fazer parte desse processo, pois só assim é possível efetivar uma educação de qualidade.

O direito à educação inclui também a exigência de qualidade e o respeito às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento: o direito à brincadeira, à atenção individual, ao aconchego e ao afeto, ao desenvolvimento da sociabilidade, assim como o direito à aprendizagem e ao conhecimento. Em cada faixa etária, as condições necessárias que devem estar presentes na creche, na pré-escola e na escola são diversas: a proporção adulto/criança, a arrumação dos ambientes, às necessidades de proteção, de cuidados com o corpo, de alimentação, os materiais pedagógicos e de arte, os brinquedos. (CAMPOS, 2010, p. 13).

Um dos motivos da preocupação acima apresentada refere-se à forma como foi implementado o ensino fundamental de 9 anos. Aqui cabe lembrar que a entrada das crianças de 5 anos no primeiro ano do ensino fundamental foi implementada, em alguns municípios, sem atender às condições estruturais adequadas e necessárias, principalmente no contexto de indefinição do corte etário.

A indefinição leva muitas redes a aceitar e até exigir matrículas de crianças cada vez mais jovens na primeira série: com 5 e até com 4 anos de idade. Classes numerosas, com alunos pequenos que não alcançam a altura das mesas e que mal conseguem se sentar em cadeiras muito grandes para eles, tornaram-se uma visão comum nas escolas. Essas inadequações do mobiliário apenas indicam outras muito mais graves, como as inadequações de currículos, práticas pedagógicas, materiais didáticos e critérios de avaliação e promoção. (CAMPOS, 2010, p. 13).

Mediante tal realidade, cabe considerar as especificidades pedagógicas, culturais, sociais, estéticas, éticas e políticas na elaboração do planejamento e da oferta das condições da infraestrutura necessária para atender a educação das crianças de 0 a 5 anos com uma educação de qualidade, principalmente no contexto da obrigatoriedade.

Nessa direção, é preciso compreender que a oferta de condições adequadas de infraestrutura para a educação infantil é apenas um dos elementos essenciais para uma educação de qualidade, pois:

A máxima realização do direito à qualidade depende de sua concepção ampla; uma conceituação abrangente e adaptável de acordo com o contexto no qual estiver inserido – assim como o termo “qualidade” – permite que não se deixe ao descaso fatores importantes e decisivos para uma educação de qualidade. (TAPOROSKY, 2017, p. 81).

Nesse sentido, o acesso à educação infantil deve contemplar todas as dimensões necessárias para que a criança possa usufruir de uma educação de qualidade. A formação qualificada dos professores e dos demais profissionais da educação, a infraestrutura adequada e de acordo com a especificidade das faixas etárias, são alguns dos elementos que devem compor a educação da criança de 0 a 5 anos.

Cabe ressaltar a necessária vinculação entre acesso e qualidade na educação infantil, pois sem a qualidade e a garantia da sua especificidade o direito à educação infantil não se concretizará plenamente.

Garantir o direito à educação não é apenas oferecer a matrícula e manter o aluno estudando, é preciso que este ensino seja de qualidade. Vincula-se à expansão do acesso o debate sobre a qualidade do ensino que, cada vez mais, ocupa espaço no meio acadêmico e no âmbito social (SILVEIRA, 2008, p. 550).

Nessa mesma perspectiva, a pesquisadora Livia Maria Fraga Vieira (2011) ao analisar a compulsoriedade estendida para o segmento da pré-escola, destaca que a obrigatoriedade da educação das crianças de 4 e 5 anos, mais do que uma imposição às famílias, deve ser uma forma de oportunizar “experiências enriquecedoras e emancipadoras no percurso escolar de todas as crianças pequenas brasileiras” (VIEIRA, 2011, p. 257).

A compulsoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos teve por objetivo universalizar a pré-escola, pois com a implementação da obrigatoriedade as famílias passaram a ter o dever de matricular as crianças na pré-escola e o Estado o dever de ofertar a educação gratuita para as crianças dessa faixa etária.

Com a promulgação da Lei n. 12.796/2013, a LDB/1996 foi alterada de tal maneira que a pré-escola passou a ter carga horária mínima de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em 200 (duzentos) dias de aula e com a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas. A Lei ainda determinou que o período parcial será de 4 horas diárias e o período integral será de 7 horas (BRASIL, 2013).



Por fim, cabe destacar que esse foi um novo desafio para a educação infantil no segmento da pré-escola, pois a sua oferta antes da EC 59/2009 não estava condicionada à matrícula obrigatória.

Nessa perspectiva, analisar os efeitos da obrigatoriedade para os segmentos da pré-escola e da creche pressupõe também acompanhar como a evolução do acesso a essa educação foi sendo ofertada a partir da EC 59/2009.

A seguir serão apresentados os dados da evolução do atendimento na creche e na pré-escola nos períodos de 2009 a 2018.

TABELA 1 – TAXA DE ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL, NAS ETAPAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA, POR FAIXA ETÁRIA - BRASIL, 2009 A 2018

<b>Faixa Etária</b>	<b>0 a 3 anos</b>	<b>4 a 5 anos</b>
<b>2009</b>	23,15%	82,95%
<b>2011</b>	25,36%	85,60%
<b>2012</b>	25,73%	85,85%
<b>2013</b>	27,90%	87,94%
<b>2014</b>	29,61%	89,12%
<b>2015</b>	30,39%	90,45%
<b>2016</b>	31,90%	91,50%
<b>2017</b>	34,10%	93%
<b>2018</b>	35,70%	93,80%
<b>Crescimento proporcional.</b>	53,7	13
<b>Incremento em pontos percentuais</b>	12,45	10,85

FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da Pnad Contínua /IBGE 2009 – 2018, disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (2009 a 2015) e Relatório de Monitoramento do PNE (2016 a 2018)

Nota: Taxa de atendimento = Percentual da população em uma determinada faixa etária que declara estar frequentando creche ou escola.

A taxa de atendimento é um indicador que demonstra o percentual da população em determinada faixa-etária que frequenta uma etapa ou nível de ensino. O indicador encerra em si mesmo uma grande polêmica em relação à forma como é calculado. Para o caso da educação infantil, por exemplo, consideram-se as crianças entre 0 e 3 anos matriculadas em creches e as crianças de 4 e 5 anos matriculadas em pré-escolas. A polêmica reside na decisão de considerar ou não as crianças que estão matriculadas em outras etapas, por exemplo, crianças de 5 anos de idade que estão matriculadas no ensino fundamental ou crianças com 3 anos que estão matriculadas na pré-escola. Assim, a depender da fonte de informação que seja utilizada, é possível encontrar metodologias de cálculo diferentes e resultados distintos.

Dito isso, os dados organizados na Tabela 1 para a comparação da série histórica da taxa de atendimento na educação infantil utilizou duas fontes distintas, embora ambas utilizem os dados da PNAD contínua. Para as taxas de 2009 a 2015 foram utilizados os dados

disponibilizados pelo Laboratório de Dados Educacionais (UFG e UFPR) e para as taxas de 2016 a 2018 foram utilizados os dados disponibilizados por meio do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2020). Não foi possível encontrar os dados de toda a série histórica desejada em uma única fonte.

A análise aqui apresentada refere-se ao período entre 2009 e 2018, ou seja, abarca o ano da promulgação da EC 59/2009 até dois anos após o período da implementação da obrigatoriedade. A partir dos dados levantados verifica-se o crescimento constante na taxa de matrícula de creche e de pré-escola no âmbito nacional. Para creche, o crescimento foi de 53,7%, saindo de um atendimento de 23,15% das crianças em 2009 e chegando ao percentual de 35,7% em 2018. Para a pré-escola, no mesmo período, o crescimento foi de 13,1%, saindo de 82,95% em 2009 e chegando a 93,8% em 2018. Assim, os dados de atendimento indicam que houve maior crescimento proporcional na creche do que na pré-escola. Mas, ao considerar o crescimento em pontos percentuais, verifica-se que a distância não é tão grande, pois na creche houve um incremento de 12,45 pontos percentuais enquanto na pré-escola houve um incremento de 10,85 pontos percentuais.

O maior crescimento proporcional da taxa de atendimento na creche deve-se ao menor percentual de atendimento, pois o crescimento de 53% possibilitou chegar apenas em 35,6% das crianças. No caso da pré-escola, como o percentual de atendimento já era relativamente alto no início da série histórica, com 82,5% da população entre 4 e 5 anos de idade matriculada, o esforço para a ampliação gerou crescimento de 13%, chegando a 93,8% das crianças.

Cabe ressaltar que o esforço realizado não foi suficiente para cumprir os dispositivos da EC 59/2009, que definiu o prazo de 2016 para o cumprimento da matrícula obrigatória na pré-escola das crianças com 4 anos de idade, da Lei n.º 12.796/2013, que modificou a LDB/1996, e da Meta 1 do PNE/2014. Em 2018, dois anos depois do prazo estabelecido pela legislação, ainda havia 6,2% das crianças de 4 e 5 anos de idade fora da escola, sem atendimento.

A partir desses dados, passamos a analisar os percentuais de crescimento da taxa de atendimento em um período mais longo, o período anterior à aprovação da EC 59/2009 e o período posterior. É possível verificar que o crescimento foi mais intenso entre 2004 e 2009 do que no período entre 2011 e 2018. O crescimento proporcional da taxa de atendimento na pré-escola entre 2004 e 2009 ficou em 15,43%, enquanto no período de 2011 a 2018 foi de 9,58%. A desaceleração do crescimento da taxa de atendimento pode ser consequência da dificuldade de ampliação do atendimento.

De toda forma, esta desaceleração posterior à aprovação da EC 59/2009 gera questionamentos sobre o quanto a legislação da obrigatoriedade teve força para a ampliação do atendimento. Neste caso específico, os dados indicam que houve menor crescimento relativo depois da aprovação da obrigatoriedade da pré-escola. Cabe destacar que esses dados devem ser analisados a partir da realidade de crise e da diminuição das funções do Estado e dentro de um contexto socioeconômico. O que interferiu no financiamento público da educação brasileira, em virtude da queda de arrecadação de impostos e de cortes no orçamento público para a área de educação. Estes problemas foram vivenciados no Brasil a partir de 2016 e impõem novas barreiras à continuidade da ampliação do atendimento, principalmente nas regiões mais isoladas e para as populações mais pobres (PEREIRA, SOCZEK, 2020).

Cabe juntar à análise da taxa de atendimento uma análise da evolução das matrículas nesse mesmo período, pois a taxa de atendimento descreve o percentual das crianças da população, por faixa-etária, atendidas em um determinado nível ou etapa de ensino; e a evolução do número de matrículas indica a movimentação das matrículas em uma etapa ou nível de ensino ao longo de uma série histórica.

Para o mesmo período em que o crescimento da taxa de atendimento na creche foi de 53,8% e o crescimento da taxa de atendimento na pré-escola foi de 13,1%, entre 2009 e 2018, em âmbito nacional, o crescimento do número de matrículas na creche foi de 87,8%, representando um incremento de 1.677.354 matrículas, e de 5,2% na pré-escola, com incremento de 257.451 matrículas.

Ao comparar a taxa de crescimento do atendimento entre os dois segmentos da educação infantil (creche e pré-escola) é possível constatar que o crescimento da taxa de atendimento na creche foi de 53,8% e o crescimento da taxa de atendimento na pré-escola foi de 13,1%, entre 2009 e 2018. Em âmbito nacional, o crescimento do número de matrículas na creche foi de 87,8%, representando uma ampliação de 1.677.354 matrículas, e de 5,2% na pré-escola, com a ampliação de 257.451 matrículas.

TABELA 2 – NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR ETAPA DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA - BRASIL, 2009 A 2018

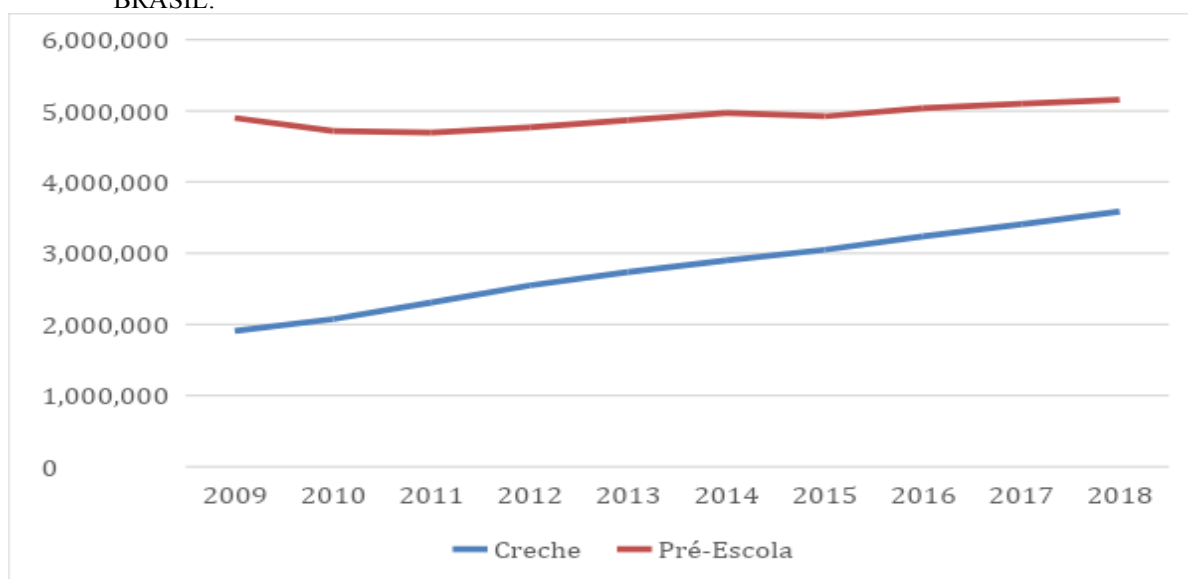
Ano	Creche	Pré-Escola
2009	1.909.938	4.900.441
2010	2.074.579	4.717.516
2011	2.307.177	4.696.625
2012	2.548.221	4.765.943
2013	2.737.245	4.870.332
2014	2.897.928	4.971.941
2015	3.049.072	4.923.158
2016	3.238.894	5.040.210
2017	3.406.796	5.101.935
2018	3.587.292	5.157.892

FONTE: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2009-2018.

Ao analisar a série histórica é possível perceber que o crescimento das matrículas na creche foi constante em todo o período, enquanto na pré-escola houve decréscimo e oscilação nas matrículas entre 2009 e 2013, ano em que o número total de matrículas em pré-escola no Brasil ainda ficou abaixo do valor de 2009 embora o crescimento já tivesse sido retomado a partir de 2011. Esta oscilação pode ser percebida no Gráfico 1.

Verifica-se também uma redução da distância entre o número de matrículas de creche e pré-escola, em virtude do crescimento mais acelerado na etapa de creche. Esta situação parece indicar que não houve, em nível nacional, uma priorização do atendimento na pré-escola em detrimento do atendimento em creche como decorrência da aprovação da EC 59/2009 e da implementação da obrigatoriedade da educação básica a partir dos 4 anos de idade.

GRÁFICO 1 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA, DE 2009 A 2018, BRASIL.



FONTE: Laboratório de Dados Educacionais UFPR, Censo Escolar 2009-2018 (INEP).

Ao observar detalhadamente o período imediatamente anterior e posterior ao ano de 2016, prazo para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola, verifica-se que entre 2013 e 2015 o percentual de crescimento das matrículas de creche foi de 11,4% enquanto na pré-escola foi de 1,1%. No período posterior, de 2016 a 2018, os percentuais de crescimento ficaram em 10,8% para a creche e 2,3% para a pré-escola, indicando um crescimento menor na creche, se comparado aos três anos anteriores, e um crescimento maior na pré-escola, comparando com o mesmo período. De toda forma, o crescimento das matrículas na etapa de creche mantém-se mais elevado do que na pré-escola.

Verifica-se que o crescimento das matrículas na pré-escola nesse período não foi suficiente para atender a universalização do atendimento exigida pela legislação que tornou esta etapa obrigatória. O aumento de apenas 117.682 matrículas em todo o país entre 2016 e 2018 manteve fora das instituições, ainda em 2018, dois anos depois do prazo para o cumprimento da obrigatoriedade pelo poder público, um número de aproximadamente 341 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade, considerando que 6,2% da população nessa faixa-etária estava sem atendimento e que o total de 5.157.892 matrículas corresponde a 93,8% das crianças.

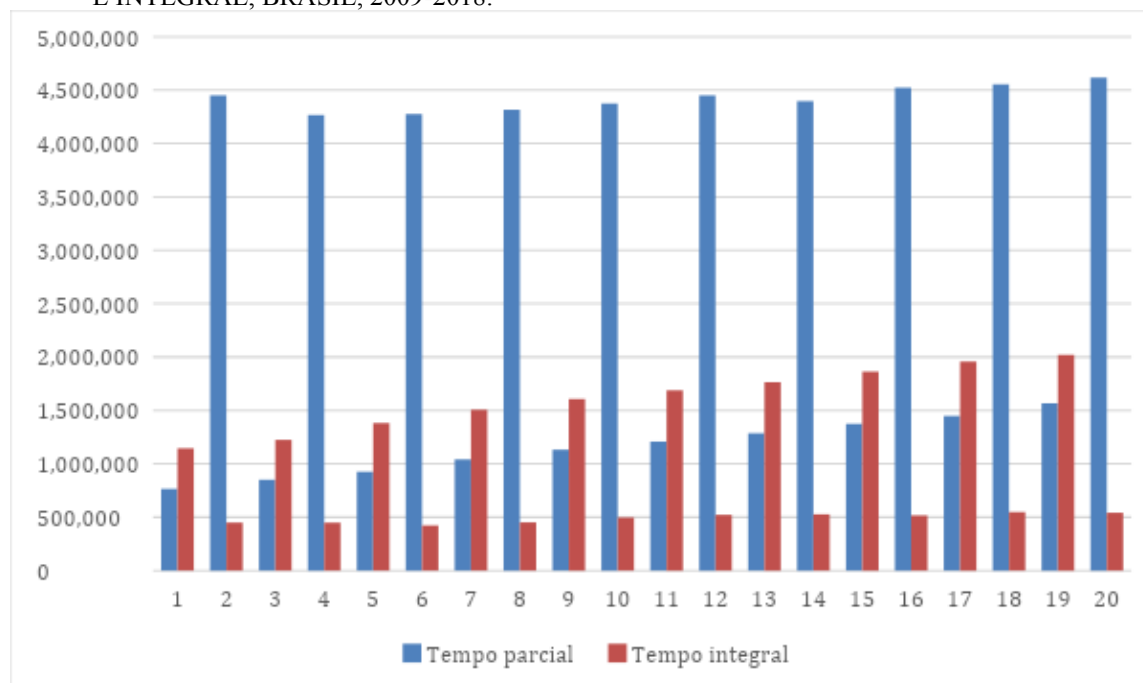
Para o caso do atendimento em creche, é possível estimar que haja 6.489.370 crianças de 0 a 3 anos sem atendimento, considerando que as 3.587.292 matrículas representam 35,6% da população nessa faixa-etária e que 64,4% das crianças continuam fora de instituições educacionais. Assim, a meta de atender 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches até 2024, como estabelecido pelo PNE/2014 exige um grande esforço do poder público.

Supondo que a evolução das matrículas em creche mantenha o ritmo de crescimento dos últimos anos, na casa de 10% a cada três anos, seria possível projetar um atendimento de 4.340.623 matrículas para 2024, o que representaria algo em torno de 43% da população nessa faixa-etária. As diferenças entre a forma de contabilizar os dois tipos de informação: taxa de atendimento e número de matrículas, já explicitadas anteriormente, fazem com que esses cálculos sejam aproximados e especulativos, mas não negligenciáveis.

Considerando os dados apresentados é possível perceber que embora as reflexões realizadas à época da implementação da obrigatoriedade previssem um menor investimento na ampliação de vagas nas creches, em função da suposta universalização da pré-escola, isso não ocorreu em nível nacional.

Dando continuidade às reflexões sobre os efeitos da implementação da obrigatoriedade para a faixa etária da pré-escola e suas implicações para o segmento da creche, foram analisados dados das matrículas do atendimento em tempo integral das crianças da educação infantil.

GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM TEMPO PARCIAL E INTEGRAL, BRASIL, 2009-2018.



FONTE: A autora, com informações do Laboratório de Dados Educacionais e microdados do Censo Escolar 2009-2018 (INEP).

TABELA 3 – PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM TEMPO PARCIAL E INTEGRAL, BRASIL, 2009-2018.

Percentual de crescimento	Creche	Pré-escola
Tempo parcial	104,65	3,71
Tempo integral	76,59	20,53
Total	87,82	5,25

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações disponibilizadas pelo Laboratório de Dados Educacionais a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP, 2009-2018.

Do mesmo modo, de acordo com os dados levantados de 2009 a 2018, é possível perceber que a implementação da obrigatoriedade ainda não foi suficiente para universalizar a pré-escola no Brasil. Segundo Rita Coelho (2014, s. p.) a universalização da pré-escola é um desafio que está relacionado à desigualdade social do país, pois são os mais vulneráveis que não têm acesso a esse direito.

Quem não consegue acessar esse direito hoje é a população moradora do campo, indígenas, quilombolas e os das periferias dos grandes centros. Então, não adianta apenas você aumentar a oferta de vagas. Mesmo assim, pode ser que não ocorra a universalização. É preciso direcionar esse crescimento para algumas regiões e populações mais desprivilegiadas (COELHO, 2014, s. p).

Cabe aqui considerar que a população que possui menor renda é aquela que têm menor acesso aos serviços públicos, e esses fatores estão associados à discriminação “por raça/cor, gênero, idade e região fisiográfica de moradia” (ROSEMBERG, 2006, p. 6).

Exemplo dessa realidade é a educação infantil do campo, pois o acesso à educação obrigatória das crianças de 4 e 5 anos sem as condições necessárias não possibilita a garantia da frequência das crianças à essa educação. Além da oferta de vagas, se faz necessário que a educação ocorra em comunidades próximas as residências das crianças, o que é dificultado pelas grandes extensões de território, ou por meio de transporte adequado para a mobilidade das crianças pequenas aos espaços educativos (YAMIN et al, 2017; ALBUQUERQUE, BOITO, 2016).

Além das desigualdades apontadas, é possível que outros elementos tenham interferido no processo de universalização, no entanto, neste trabalho não será possível estudá-los. Ainda que a pré-escola não tenha sido universalizada, os municípios utilizaram diferentes arranjos para cumprir a obrigatoriedade.

Para identificar as diferentes formas utilizadas pelos municípios para o cumprimento da obrigatoriedade da pré-escola, foram selecionadas pesquisas realizadas após a data limite de implementação da obrigatoriedade.

Os municípios estudados viabilizaram o cumprimento da EC 59/2009 das seguintes formas: a readequação das salas de aulas do ensino fundamental para ofertar as turmas de pré-escola, sem pensar em sua especificidade; redução na jornada de atendimento das crianças da pré-escola passando do período integral para o período parcial; adesão ao Programa Proinfância para a construção de centros municipais de educação e a possível inserção de crianças de 3 anos (maternal) computadas na pré-escola (POSSEBON, 2016; BARBOSA, 2013; SANTOS, 2018).

Conforme apresentado acima e considerando a importante relação entre acesso e oferta da educação com qualidade, pode-se analisar que a maioria das medidas adotadas pelos municípios foram realizadas para cumprir de forma imediata com a educação obrigatória.

Apesar de ser possível identificar que a gestão municipal moveu alguns esforços para atender as demandas do público alvo da política pública de ampliação da obrigatoriedade da educação, o que se evidenciou no contexto de Santa Maria, RS, foi uma política da urgência, frente ao prazo esgotado de universalizar a educação infantil e expandir as vagas em creches (POSSEBON, 2016, p. 86).

Destaca-se que os municípios tiveram sete anos para organizar e planejar a implementação da obrigatoriedade, porém conforme estudos de Camila Moresco Possebon (2016) nem todos municípios conseguiram planejar a implementação da obrigatoriedade.

Os efeitos dessa forma aligeirada e urgente de implementar a política pode afetar a educação infantil nos seus segmentos da creche e da pré-escola, pois a não oferta ou diminuição do período integral pode vir a aprofundar as desigualdades sociais, há indícios de uma visão preparatória da educação pré-escolar, ocorrendo assim uma possível fragmentação nos segmentos da educação infantil.

As percepções acima colocadas e os desafios apresentados neste capítulo, mostram que há um conjunto de fatores implicados no processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola. Entre os fatores envolvidos neste processo estão o financiamento, a articulação do regime de colaboração, as especificidades da educação infantil, as taxas de matrículas e o atendimento a ser ampliado em cada município, a concepção de Estado, a garantia da qualidade na educação infantil.

Neste capítulo, foram analisados os desafios expostos pelos pesquisadores e militantes da educação infantil, frente a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola e seus possíveis efeitos para a creche. Essas análises foram realizadas com base nos estudos sobre o direito à educação infantil e a obrigatoriedade implementada pela EC 59/2009.

Os estudos realizados neste capítulo e no capítulo I darão suporte para a análise que será apresentada a seguir sobre como ocorreu a implementação da obrigatoriedade das crianças da pré-escola no município de Curitiba e seus efeitos para os segmentos da creche e da pré-escola.



### **3. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE PARA A FAIXA ETÁRIA DA PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CURITIBA.**

No capítulo anterior, foi possível aprofundar o conhecimento sobre os elementos constitutivos do direito à educação infantil e da obrigatoriedade da educação para as crianças da faixa etária da pré-escola. Neste capítulo, pretende-se destacar os caminhos percorridos pela rede municipal de ensino de Curitiba para responder ao desafio de implementar a obrigatoriedade da educação para a pré-escola e analisar os possíveis efeitos dessa política para a educação infantil municipal.

Iniciamos resgatando a escolha do período que vai de 2010 a 2018 como recorte temporal de análise. A análise da obrigatoriedade na pré-escola e seus efeitos tomou por base o ano e o mês em que foi sancionada a EC 59/2009, precisamente em novembro de 2009. Em função da data, optou-se por delimitar o ano de 2010 como o período inicial para a pesquisa. O ano de 2018 foi delimitado como período final da pesquisa porque oportuniza o acompanhamento da implementação da obrigatoriedade da educação na pré-escola por dois anos após a data limite prevista na EC 59/2009, que é o ano de 2016. Portanto, os anos de 2017 e 2018 foram analisados para melhor indicar os possíveis efeitos da obrigatoriedade da pré-escola para a política da educação infantil municipal.

Cabe destacar que as análises apresentadas neste capítulo foram elaboradas a partir de procedimentos de triangulação de dados, disponibilizados por diferentes instituições e indivíduos. O entrecruzamento de informações provenientes de diferentes atores políticos foi central para a construção das reflexões aqui apresentadas. Tais reflexões buscam apreender a complexidade do problema da pesquisa. Esta forma de análise permite o cotejamento entre documentos produzidos pelo poder público municipal e informações produzidas pelo sindicato local, com dados oficiais de matrícula em unidades da rede municipal e conveniadas. Também foram coletadas informações por meio de entrevistas com profissionais que atuaram na Secretaria Municipal de Educação (SME), em escolas e em CMEIs, permitindo analisar as relações entre os documentos de planejamento da política, como os Planos Plurianuais (PPA) da administração municipal, a movimentação da oferta de matrículas na educação infantil pelo município e as percepções de profissionais da educação que ocupavam diferentes cargos e espaços na burocracia municipal.

Entre as diversas fontes de informação e documentos analisados, destacam-se: 1. publicações da SME, disponíveis nas páginas eletrônicas da SME e do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP); 2. jornais e informativos do Sindicato dos Servidores Públicos

Municipais de Curitiba (SISMUC); 3. portarias e documentos cedidos pela Câmara Municipal de Curitiba (CMC), por meio do mandato da vereadora Professora Josete; 4. dados do Censo Escolar referentes ao período 2010-2018, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em bancos de dados, nas páginas eletrônicas do INEP e do Laboratório de Dados Educacionais UFPR/UFG; 5. entrevistas com profissionais que atuaram na SME, em escolas e em CMEIs no período de implementação da obrigatoriedade da educação para crianças com idade entre 4 e 5 anos.

As informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) por meio do portal Cidade do Conhecimento, da SME, possibilitaram o estudo da organização e da estrutura da secretaria, em especial o funcionamento do Departamento de Educação Infantil e das unidades educacionais, bem como proporcionou a consulta aos documentos oficiais da SME.

Para traçar o plano sociopolítico da implementação da obrigatoriedade da educação infantil, foram estudados comparativamente os planos de governo e os relatórios de gestão dos três governos municipais com mandato vigente no recorte temporal da pesquisa. Tais documentos, referentes ao período 2010-2016, estavam disponíveis na página eletrônica do IMAP. Estas publicações produziram informações fundamentais para análise do contraste entre o planejamento e a consecução da obrigatoriedade da educação infantil como política pública. pela SME na implementação da obrigatoriedade, foram selecionados os planos de governos e relatórios de gestão do período 2010-2016, que estavam disponíveis na página eletrônica do IMAP. Estas publicações tornaram-se essenciais para o acompanhamento das políticas educacionais efetivadas pelas diferentes gestões, no que se refere à obrigatoriedade da educação infantil.

Também foram analisados os PPA vigentes nas diferentes gestões do período 2010-2018. Para acessar os PPA, foram realizadas consultas à CMC por meio do Gabinete da Vereadora Professora Josete. Além das informações do PPA, o Gabinete colaborou com a coleta de portarias e documentos referentes à educação infantil no período 2010-2018.

Em relação à oferta educacional, foi analisado o movimento das matrículas das crianças na educação infantil entre 2010 e 2018, a partir das informações do Censo Escolar, disponíveis no banco de microdados do INEP, e dos dados tratados pelo Laboratório de Dados Educacionais UFPR/UFG. Os dados do movimento das matrículas possibilitaram a construção de uma série histórica sobre a oferta de educação infantil englobando gestões de três governos municipais. Procedeu-se a análise descritiva das matrículas, considerando sua distribuição em relação às etapas da creche e da pré-escola, o atendimento em tempo integral e o parcial, a

quantidade de turmas, entre outros aspectos desenvolvidos no capítulo. Os dados foram apresentados em tabelas e gráficos, de modo a avaliar se houve diminuição de matrículas, ou até fechamento de turmas, na etapa da creche, a fim de orientar o fluxo das crianças com idade entre 4 e 5 anos para entrada na pré-escola. A análise contribuiu para a compreensão do movimento da realidade no que se refere ao atendimento à educação infantil no contexto do ensino obrigatório, permitindo discutir a hipótese da pesquisa sobre os efeitos da obrigatoriedade da faixa etária da pré-escola.

As variáveis utilizadas ao longo deste capítulo, suas fontes e a descrição de seu conteúdo encontram-se apresentadas no apêndice desta tese.

Para aprofundar a reflexão e as análises propostas neste capítulo, foram realizadas entrevistas com profissionais que, em 2016, acompanharam o processo de ampliação da obrigatoriedade para a pré-escola. As entrevistas foram efetivadas com a ex-superintendente da educação, com uma ex-diretora do SISMUC e com uma conselheira representante da SME no Conselho Municipal de Educação (CME) de Curitiba, que na época exercia função na Câmara da Educação Básica. As informações e reflexões compartilhadas pelas entrevistadas desvelaram, por diferentes perspectivas, as ações realizadas no ano de 2016 pela rede municipal de ensino de Curitiba para concretizar a obrigatoriedade da pré-escola.

A metodologia de pesquisa contou com o entrecruzamento entre diferentes abordagens metodológicas, entre as quais a análise documental, a análise de dados quantitativos e a realização de entrevistas. Os dados, as informações, as entrevistas e a análise dos documentos acima apresentados estão expostas nos subitens deste capítulo e no capítulo 4 desta tese.

No primeiro subitem, estão contempladas as informações sobre o município de Curitiba, a SME, a Rede Municipal de Ensino de Curitiba e a educação infantil municipal.

O segundo subitem apresenta as diferentes gestões e seus respectivos planos de governo e PPA, seguidos da avaliação sobre a realização das metas de governo do período estudado, por meio dos relatórios de gestão. Cabe ressaltar que destes documentos são destacadas as informações e os dados referentes à educação infantil, com o intuito de analisar como ocorreu o processo de implementação da obrigatoriedade para as crianças da faixa etária da pré-escola e seus efeitos para a educação infantil como um todo, no período 2010-2018.

O terceiro subitem descreve como as diferentes gestões do executivo municipal planejaram e executaram as ações de ampliação da oferta da educação infantil no período estudado frente ao desafio da implementação da obrigatoriedade para a pré-escola.

Por fim, resta esclarecer que as análises expostas neste capítulo estão fundamentadas nos estudos realizados sobre os sentidos da obrigatoriedade, o direito à educação infantil e a

expansão da obrigatoriedade da educação para as crianças da pré-escola apresentados nos capítulos anteriores.

### 3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA

Para melhor compreender a educação infantil na rede municipal de ensino de Curitiba, faz-se necessário apresentar, ainda que brevemente, o município de Curitiba, capital do estado do Paraná, recorte espacial desta tese.

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DE CURITIBA NO MAPA DO ESTADO DO PARANÁ.



FONTE: Google Mapas (2018).

Curitiba está localizada no Primeiro Planalto do Paraná, denominado Planalto Curitibano. Contém uma população estimada para 2018 em 1.917.185 habitantes, de acordo

com o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Segundo dados do IBGE (2015), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da capital paranaense é de 0,823, o que a torna a primeira colocada do estado e segunda colocada entre as capitais, de acordo com dados divulgados pelo IBGE. O Produto Interno Bruto (PIB) de Curitiba chegou a R\$83,864 bilhões em 2015. Comparando com outras cidades, Curitiba ficou em primeiro lugar no Paraná e na quinta posição nacional.

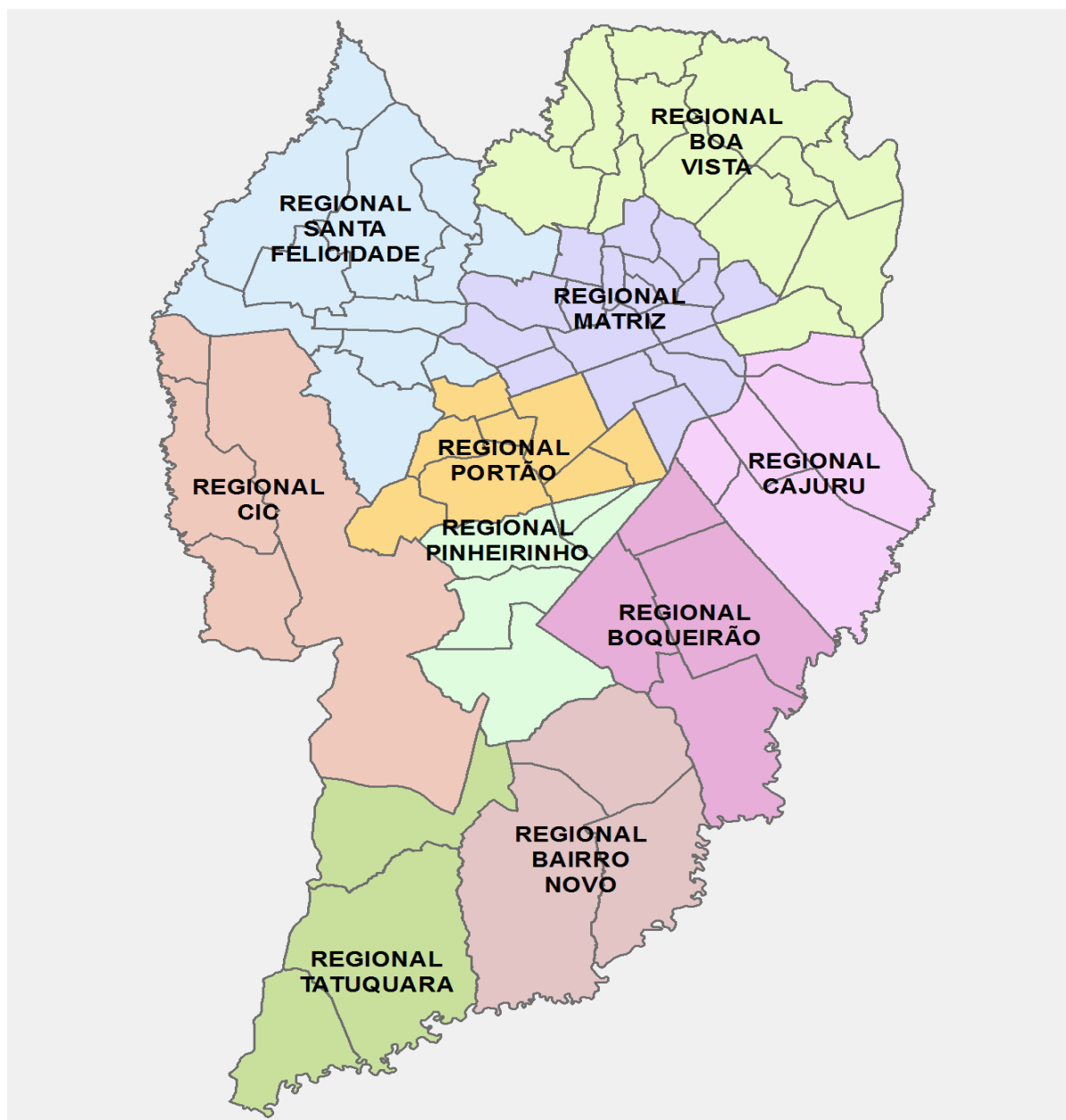
A PMC, órgão que administra os serviços ofertados à população, é organizada em administração direta e indireta. A administração direta é composta de Secretarias Municipais: Segurança Alimentar e Nutricional, Urbanismo, Comunicação Social, Defesa Social e Trânsito, Esporte, Lazer e Juventude, Finanças, Orçamento e Planejamento, Governo Municipal, Meio Ambiente, Obras Públicas, Administração e Gestão de Pessoal, Saúde e Educação.

Além das secretarias, a PMC disponibiliza serviços pela administração indireta: Fundação de Ação Social (FAS), Fundação Cultural de Curitiba (FCC), Instituto Curitiba de Informática (ICI), Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB), etc.

A PMC divide o município e a oferta de serviços em Administrações Regionais. De acordo com informações coletadas na página eletrônica da PMC (2018), são dez Regionais, que atendem setenta e cinco bairros e representam a presença da PMC na oferta dos serviços prestados à população. As Regionais funcionam nas Ruas da Cidadania e oferecem à população “além dos serviços municipais, os das esferas estadual e federal e pontos de comércio e lazer” (CURITIBA, 2018).

Nas Regionais estão os núcleos das secretarias e órgãos integrantes da PMC. Entre eles, é possível destacar o funcionamento dos núcleos regionais da FCC, da FAS, da SMELJ, da COHAB e da SME. Conforme dados disponibilizados pela PMC, a organização dos Núcleos Regionais de Educação de Curitiba (NRE) é uma política implementada para descentralizar e organizar os serviços que são ofertados para a população.

FIGURA 2 – MAPA DA DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA EM REGIONAIS ADMINISTRATIVAS.



FONTE: IPPUC (2020).

Cabe destacar que, em cada Regional, a SME se faz presente na oferta de atendimento via NRE. Para contextualizar o objeto desta pesquisa, a seguir será apresentada a organização e estrutura da SME, dando ênfase à educação infantil municipal.

A SME é composta pela pessoa da Secretária de Educação, um Gabinete, uma Superintendência Executiva, uma Superintendência de Gestão Educacional, um Departamento de Educação Infantil, um Departamento de Ensino Fundamental, um Departamento de

Informação, um Departamento de Logística e um Departamento de Tecnologia e Difusão Educacional.

A educação infantil ofertada pela PMC é de responsabilidade da SME somente desde 2003. Anteriormente a esta data, a educação infantil estava vinculada à extinta Secretaria Municipal da Criança.

Na SME, a educação das crianças com idade entre 0 e 5 anos é responsabilidade do Departamento de Educação Infantil, que é composto pela Chefe do Departamento, assessorada por quatro gerências: Gerência de Currículo, Gerência de Gestão, Gerência de Organização do Trabalho Pedagógico e Gerência dos CEIs Contratados.

Como já foi destacado acima, a SME está presente nas Administrações Regionais por meio dos NRE. Conforme informações disponíveis na página eletrônica da SME, o “Núcleo Regional da Educação é a unidade organizacional da SME responsável pela operacionalização e controle das atividades descentralizadas da Secretaria” (CURITIBA, 2018, s. p.).

Os NRE contam com a presença de uma equipe subdividida em administrativa e pedagógica, formada por profissionais que acompanham, orientam e articulam os planejamentos e as ações dos equipamentos educacionais. Estes núcleos são responsáveis pelo atendimento aos às unidades educacionais e, portanto, às unidades que ofertam a educação infantil inseridas no território das Regionais. De acordo com a PMC (2018), a SME oferta educação infantil nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e nas Escolas Municipais (EM) que possuem pré-escola. A secretaria também mantém contrato com instituições privadas que ofertam vagas para crianças com idade entre 0 e 5 anos, chamados de Centros de Educação Infantil (CEIs).

Na Tabela 4, a seguir, é possível mensurar a quantidade de instituições, por NRE, que ofertam vagas na primeira etapa da educação básica. Cabe ressaltar que o número total de EM é superior ao apresentado na Tabela 4, pois nela só aparecem aquelas que atendem a educação infantil.

TABELA 4 – NÚCLEOS REGIONAIS E UNIDADES EDUCACIONAIS QUE ATENDIAM A EDUCAÇÃO INFANTIL EM 2018.

Núcleo Regional De Educação (NRE)	Unidades		
	CMEI	EM	CEI
Bairro Novo	26	16	04
Boa Vista	25	13	11
Boqueirão	23	13	11
Cajuru	24	12	12
CIC	47	22	10
Matriz	05	03	12
Pinheirinho	15	17	06
Portão	15	03	04
Santa Felicidade	16	13	02
Tatuquara	22	11	03
Total de Unidades Educacionais	218	125	75

FONTE: A autora, com dados da SME (2018).

A Tabela 4 foi criada a partir dos dados e informações disponíveis na página eletrônica da SME (2018). Nota-se que a SME, ao apresentar as unidades da educação infantil municipal, inclui as unidades contratadas pela PMC no conjunto da oferta de vagas da rede pública, o que torna possível pressupor que a rede contratada têm um papel importante na oferta de vagas para as crianças do município.

A rede contratada pela PMC é composta por instituições privadas sem fins lucrativos de caráter comunitárias ou filantrópicas, essas instituições fazem parte da história da educação infantil do município e em 2018 atendiam 5.826 matrículas na faixa etária da creche e 3.008 crianças da pré-escola, totalizando 8.834 matrículas, o que na época representava um percentual de 24% em relação as matrículas ofertadas exclusivamente pela RME.

O contrato ou convenio dos municípios com as instituições privadas sem fim lucrativos são questionados, isto porque nem sempre as instituições possuem uma qualidade adequada de atendimento e representam uma delegação do atendimento público para a oferta das crianças da educação infantil.

O oferecimento de vagas na educação infantil por instituições privadas conveniadas com o poder público possui no Brasil raízes históricas, principalmente na modalidade creche, uma vez que o atendimento nessas instituições tem seu início a partir não só de iniciativas do poder público, mas também das próprias comunidades, principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e assistenciais, sendo esta uma das origens das creches conveniadas (OLIVEIRA, BORGHI, 2013, p. 151).

Porém, não há como negar a existência dessas instituições no atendimento à criança, em um quadro onde o Estado não consegue atender toda a demanda.

Nos subitens desse capítulo serão apresentados os movimentos das matrículas da Rede Conveniada em cada gestão estudada no período de 2010 a 2018.



Dando continuidade à apresentação da SME e da educação infantil por ela ofertada, é importante apresentar como a regulamentação e normatização da educação infantil é realizada no município de Curitiba.

A SME compõe o Sistema Municipal de Ensino (SISMEN), de acordo com a Lei Municipal n. 12.090, de 19 de novembro de 2006: “Art.14. A SME é o órgão administrativo que exerce as atribuições do Poder Público Municipal em matéria da educação”. As outras instituições que integram o SISMEN são as seguintes:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal;
- II - privadas, assim entendidas as de Educação Infantil mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;
- III - conveniadas, na oferta de Educação Infantil, assim entendidas as instituições privadas que mantêm com o Poder Público Municipal instrumento de colaboração para o desenvolvimento de suas atividades (CURITIBA, 2006, p. 4).

Ao criar o SISMEN, o município também regulamentou e colocou em funcionamento o Conselho Municipal da Educação (CME). O CME foi criado pela Lei Municipal n. 6763, de 1985, tendo sido regulamentado apenas em dezembro de 2006, com a promulgação da Lei Municipal n. 12081, de dezembro de 2006 (CURITIBA, 2006; NASCIMENTO, 2018).

No CME, as regulamentações e normatizações que se referem à educação infantil são definidas pela Câmara da Educação Infantil, que é composta por representantes da SME, das instituições de educação infantil conveniadas, do SISMUC, de pais de alunos e das escolas particulares de educação infantil.

A regulamentação da educação infantil em Curitiba foi formulada pelo CME por meio da Câmara da Educação Infantil em 2012. A Deliberação CME 02/2012 normatizou e instituiu os princípios para a educação infantil no SISMEN até o ano de 2019, ano em que ocorreu a reformulação desta normatização, passando a vigorar a Deliberação CME 01/2019.

Além da Deliberação do CME, outro ponto a destacar é a formulação do Plano Municipal de Educação de Curitiba (PME), por meio de Conferências Municipais de Educação e da constituição do Fórum Municipal da Educação. Aprovado pela CMC e sancionado pelo prefeito em exercício na forma da Lei Municipal n. 14.681, de 24 de junho de 2015, o PME traça metas e estratégias para o município em consonância com a legislação nacional e com o Plano Nacional da Educação (PNE). O PME de Curitiba tem como meta 1 a universalização, até 2016, da pré-escola, para as crianças com idade entre 4 e 5 anos e ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender 100% (cem por cento) das crianças de até, no máximo, três anos até o final da vigência deste PME, preferencialmente (CURITIBA, 2015).

Observa-se que meta 1 do Plano Municipal da Educação de Curitiba definiu como parâmetro ampliar até 100% a oferta de creche para as crianças com idade entre 0 e 3 anos. Já o PNE coloca como meta a ampliação do atendimento em creche de modo a atender o mínimo de 50% das crianças da faixa etária entre 0 e 3 anos. Em relação aos 100% de ampliação do atendimento definido pelo PME de Curitiba, avalia-se que, embora possa ser questionada a capacidade financeira e estrutural do município para cumprir a meta estipulada, isto não significa a existência de uma incoerência com a meta 1 prevista no PNE, pois esta prevê o mínimo de 50% de ampliação, mas não estabelece valor máximo para ampliação da oferta de creche.

A seguir serão apresentadas algumas das estratégias colocadas no PME de Curitiba para atingir a meta 1, entre elas estão: redefinir e articular em regime de colaboração com a União e o Estado, a expansão de vagas, verificar a possibilidade de ampliação ou readequação de infraestrutura de unidades da educação infantil para a expansão das vagas, garantir a ampliação de taxas de frequência às crianças de até 3 anos cuja renda familiar per capita seja baixa, realizar, em regime de colaboração o levantamento de demanda por creche da população de zero a três anos para planejamento de expansão de atendimento, garantir o atendimento da criança até 6 (seis) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, respeitando o cumprimento da data-base de corte etário (PME 2015/2025, CURITIBA, 2015).

Ressalta-se que o Fórum Municipal de Educação Infantil ficou responsável por acompanhar, por meio de comissão, o cumprimento das metas e estratégias do PME de Curitiba, porém em 2017, com a mudança da gestão, as reuniões do FME e de suas comissões foram desativadas e a RME não mostrou interesse em dar prosseguimento ao acompanhamento a ser realizado.

Para apresentar o cenário da educação infantil no município de Curitiba, foi construída a Tabela 5 com dados do ano de 2018, coletados dos bancos do INEP. Estes dados descrevem a oferta de matrícula no Município por dependência administrativa:

TABELA 5 – NÚMERO DE MATRÍCULAS POR ETAPAS E MODALIDADES POR SEGMENTO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM CURITIBA 2018.

<b>Etapas e modalidades por segmento</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-escola</b>	<b>Total</b>
Federal	62	78	140
Estadual	0	12	12
Municipal	13.405	23.376	39.876
Privada	15.658	16.410	31.853
Total	29.125	39.876	68.782
Privadas contratadas pela Rede Municipal de Ensino de Curitiba*	5.826	3.008	8.834

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2018 (INEP/MEC).

Nota: \* Matrículas das instituições privadas conveniadas com o poder público municipal, já incluídas no total de matrículas das instituições privadas.

Conforme os dados apresentados na Tabela 5, é possível verificar que a educação infantil na faixa etária da pré-escola em 2018 era ofertada principalmente pela rede municipal de educação de Curitiba, mas as matrículas das crianças da creche em 2018 estavam mais concentradas na rede privada de ensino. No entanto, cabe lembrar que na dependência administrativa privada estão contempladas também as instituições contratadas (conveniadas) pelo poder público municipal e estas instituições atendem o total de 8.834 de matrículas.

Cabe destacar que a educação infantil ofertada e mantida exclusivamente com recursos públicos do município de Curitiba se diferencia da rede contratada. As redes contratadas ou conveniadas estão inseridas categoria de dependência administrativa privada, pois de acordo com o Art. 19 da LDB 9394/96, são consideradas instituições privadas aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. O Artigo 20, nos incisos II, III, IV caracteriza as instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais como instituições privadas sem fins lucrativos. Em Curitiba, os CEIs contratados com a rede municipal de ensino são providos dos recursos públicos, da formação e assessoramento pedagógico e seguem o currículo da rede municipal.

Após a contextualização da organização da educação no município de Curitiba, serão analisadas as formas como as diferentes gestões do período 2010-2018 enfrentaram a implementação da extensão da obrigatoriedade da educação, instituída pela EC 59/2009, para o segmento da pré-escola da educação infantil, bem como os efeitos ocasionados por essa implementação para a educação das crianças com idade entre 0 e 5 anos no município.

Neste contexto, ainda que a concepção de gestão não seja o objeto de investigação desta pesquisa, faz-se necessário abordar, sucintamente, o perfil das diferentes gestões da PMC durante o período estudado, pois, sem dúvida, auxiliará na compreensão das decisões que foram tomadas pelos gestores na implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

### 3.2 O PROCESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS COM IDADE ENTRE 4 E 5 ANOS NAS GESTÕES 2010-2018.

Neste estudo, será apresentada a trajetória do processo de implementação da extensão da obrigatoriedade para a educação infantil no município de Curitiba. Para isso, serão realizadas análises das diferentes gestões da PMC, com a intenção de acompanhar a trajetória da implementação desta obrigatoriedade no município.

Além de realizar a análise das gestões por meio de documentos da própria PMC serão analisados dados sobre a educação municipal no período de 2010 a 2018.

#### 3.2.1 Período 2010-2012: Gestão Ducci

A gestão 2009-2012 foi reeleita, dando continuidade ao projeto político de Beto Richa (PSDB). Porém, o prefeito renunciou ao cargo em março de 2010 para participar do pleito eleitoral para o governo do Paraná. Luciano Ducci, vice-prefeito, assumiu a PMC no último dia do mês de março de 2010. Este foi o seu primeiro mandato como prefeito e deu continuidade às políticas planejadas pela gestão.

A proposta de governo da gestão 2009-2012 teve como título “Gente em primeiro lugar: 4 anos, 5 metas”. O principal compromisso elencado no documento foi “Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras”, envolvendo os aspectos “morar, aprender, trabalhar, cuidar e viver em Curitiba” (IMAP, 2009).

No que se refere à educação, as ações da SME foram pautadas por três grandes diretrizes no plano de governo. A primeira diretriz aponta para a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, a segunda está comprometida com a expansão da educação e a terceira com interação com a comunidade, por meio do Programa Comunidade Escola.

Conforme o Plano Gente em Primeiro Lugar (2008, s. p.), a expansão da educação infantil municipal foi planejada para ser efetivada mediante construção de CMEIs, ampliação de convênios, adaptação de EMs. Estava prevista também a implementação de políticas alternativas de atendimento às crianças com idade entre 0 e 5 anos.

A ampliação do atendimento à educação infantil é um desdobramento do Programa Aprender Curitiba, que tinha como meta “Aprender a desenvolver o capital intelectual para além da escolaridade formal, sob a ótica da sociedade do conhecimento”.

Afonso et al (2010) explicam o eixo Aprender Curitiba sob a ótica da gestão aqui estudada:

O eixo “Aprender em Curitiba” busca o desenvolvimento do capital humano e intelectual no município, condição essencial para o seu desenvolvimento. Para além da escolaridade formal, “Aprender em Curitiba”, contempla a dinâmica da sociedade do conhecimento, na qual as pessoas necessitam aprender para iniciar-se na vida em sociedade; para habilitar-se ao sustento autônomo; para continuar inserido no mundo economicamente produtivo; e, para desenvolver potencialidades e talentos (AFONSO et.al, 2010).

Considerando tais pressupostos, faz-se necessário compreender qual é a concepção de gestão e de educação que sustenta a teoria do capital intelectual mencionada no Plano, que assim pode ser descrita:

Na teoria do Capital Intelectual, difundida no contexto do chamado Estado mínimo neoliberal, o capital assume para si a função de dirigente de projetos educacionais formais e não-formais, materializados em programas de educação corporativa, “adoção” de escolas etc. O capital não prescinde, entretanto, do Estado financiador, seja através de financiamento direto, utilização de recursos infraestruturais de secretarias de educação, ou contrapartida fiscal (SANTOS, 2004, p. 2).

A análise realizada por Santos (2004) torna-se mais evidente com a proposta indicada no Plano 2009-2012 para a expansão de vagas na educação infantil, pois propõe formas alternativas de atendimento à infância.

Só os equipamentos tradicionais não serão solução para ampliar o número de vagas necessárias. Novas modalidades, que garantam o desenvolvimento integral de nossas crianças precisam acontecer, propiciando uma solução plural e inovadora para um problema complexo e de grande impacto social (CURITIBA, 2009).

A referência à expressão “novas modalidades de equipamentos” utilizada no Plano, poderia abrir margem para a implementação de variadas formas de atendimento à educação infantil, tais como programas de atendimento domiciliar, vouchers creche, entre outras possibilidades de atendimento.

Uma das diferentes formas de reorganizar e flexibilizar o atendimento às crianças da educação infantil quase foi implementada pela PMC. Destaca-se um episódio que marcou a educação infantil na rede municipal de ensino em 2001. O então prefeito Cássio Taniguchi realizou a tentativa de concessão da administração e gestão de 26 CMEIs para a iniciativa privada. Porém, depois da mobilização da sociedade civil organizada, dos pais, da comunidade escolar e da intervenção da CMC pelo mandato do então vereador Tadeu Veneri, o edital de licitação da terceirização deste serviço foi suspenso (SOCZEK, 2016).

É importante destacar que a estratégia de repassar para a iniciativa privada a responsabilidade da oferta da educação infantil por meio da concessão da administração de CMEIs à iniciativa privada não foi um projeto exclusivo da PMC. Domiciano (2016, p. 202) descortina a política de atendimento da educação infantil, via parceira público privado, ao

analisar o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) e o Projeto “Nave Mãe”, instituído em 2007 no município de Campinas. Conforme a autora, este é um projeto que repassa para a iniciativa privada a gestão das unidades de educação infantil, pois “trata-se da gestão da escola empreendida na sua totalidade por entidades privadas com subsídio público”.

Cabe destacar a aproximação do projeto de Campinas com o programa proposto para ser implementado no município de Curitiba em 2001. A diferença entre os programas é que em Campinas as instituições privadas parceiras no projeto eram as sem fins lucrativos, ou seja, as instituições conveniadas, filantrópicas ou comunitárias. Em Curitiba, a proposta era repassar a gestão das unidades de educação infantil municipal para instituições privadas com fins lucrativos.

O estudo realizado por Domiciano (2016) apontou a origem desse tipo de estratégia como forma de solucionar o déficit de atendimento da educação infantil. De acordo com suas análises, os acordos internacionais e a opção política do gestor corroboram para uma perspectiva privatista da educação. De forma mais sutil, o Plano 2009-2012 para o município de Curitiba apresentou os princípios de uma expansão de vagas para a educação infantil que também poderia abrir brecha para a privatização desta etapa da educação no município.

Como solução plural e inovadora na ampliação das vagas para a educação infantil, o Plano 2009-2012 apresenta como alternativas acordos com entidades sociais, adaptação dos espaços e estrutura das EMs, construção de CMEIs “com recursos do tesouro municipal, financiamentos e da implantação de unidades resultantes de medidas mitigadoras de grandes empreendimentos” (CURITIBA, 2008).

A menção à “solução plural e inovadora” trouxe à tona uma discussão realizada por Rosemberg (2015), pois há uma preocupação “quanto à introdução de “novidades” que desestabilizam modelos formais e completos de Educação Infantil, particularmente da creche, para reduzir o déficit de vagas referentes à população não atendida”, retornando uma “assistencialização” da creche, principalmente “para a população situada nos níveis inferiores de renda” (ROSEMBERG, 2015, p. 226).

A justificativa encontrada pela gestão para a flexibilização da forma de oferta da educação infantil da rede municipal de ensino de Curitiba foi a necessidade urgente de ampliação das vagas, principalmente para as crianças do segmento da creche. De acordo com o Ministério Público do Paraná (MPPR), em 2008 o déficit de vagas para as crianças com idade entre 0 e 3 anos chegou a mais de 9.000. Por isso, entre os anos de 2008 e 2009 a PMC firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o MPPR, por meio da Promotoria de Justiça de Proteção à Educação de Curitiba. O motivo da intervenção do MPPR foi a grande quantidade

de crianças na lista de espera dos CMEIs, principalmente na faixa etária da creche, pois mais de nove mil crianças se encontravam fora deste atendimento (GONÇALVES, 2018).

Em função disso, o plano de governo de 2009 a 2012 apresentou a proposta de abrir 9.283 vagas na educação infantil no contexto da necessidade de ampliação de oferta de vagas já demonstrada pelo próprio MPPR.

De acordo com os dados apresentados no plano de governo, Curitiba tinha muitas crianças na fila de espera por uma vaga na educação infantil. Conforme pode ser verificado na Tabela 6, abaixo:

TABELA 6 – NÚMERO E PERCENTUAL DE CRIANÇAS EM FILA DE ESPERA POR REGIONAL ADMINISTRATIVA EM CURITIBA 2008.

Regional	Número	%
Bairro Novo	1885	20,3
Boqueirão	1223	13,8
Boa Vista	781	8,41
Cidade Industrial	1299	14
Cajuru	980	10,5
Matriz	129	1,5
Pinheirinho <sup>17</sup>	1631	17,7
Portão	672	7,24
Santa Felicidade	673	7,25
Total	9283	100

FONTE: Plano de Governo Gestão Beto Richa/Luciano Ducci (2008-2012).

O levantamento do número de crianças que estavam em lista de espera compôs o plano de governo desta gestão e teve como finalidade declarar a intenção do governo em ampliar a educação infantil, mas principalmente para anunciar a possível efetivação do cumprimento da TAC feita pelo MPPR em 2008 para os candidatos à reeleição.

Para compreender como a gestão de Luciano Ducci traçou metas e planejou os recursos para a educação infantil de Curitiba, no que se refere à expansão da oferta, faz-se necessário abordar o PPA 2010-2013 de Curitiba. O PPA é um plano orçamentário para um período de quatro anos. O planejamento elaborado pela gestão eleita terá início no segundo ano de mandato desta gestão, ou seja, por três anos consecutivos ela o utilizará para desenvolver seus projetos de governo. Como são quatro anos de PPA, o plano orçamentário deverá subsidiar o primeiro ano da próxima gestão, para dar continuidade às políticas públicas, informações coletadas da página eletrônica da PMC (CURITIBA, 2010).

<sup>17</sup> Inclui dados da Regional Tatuquara, desmembrada em 2013.

Cabe ressaltar que o PPA 2010-2013 foi organizado para atender as metas, diretrizes e planejamento da gestão Luciano Ducci, envolvendo os serviços ofertados pela PMC e as políticas a serem implementadas. Neste PPA a educação estava contemplada com três programas: Programa Comunidade Escola, Programa Educação/Qualidade da Educação e Programa Educação/Expansão do Atendimento Educacional. O primeiro programa estava voltado para as escolas municipais, cujo atendimento era prioritariamente para o ensino fundamental, o segundo programa tratava da qualidade da educação e tinha como foco o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), já o terceiro programa tratava mais especificamente da ampliação da oferta de vagas para a educação infantil (CURITIBA, 2010).

A Tabela 7 a seguir apresenta a distribuição do orçamento no PPA para os programas da educação:

TABELA 7 – VALOR DOS PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO PARA A REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO PLANO PLURIANUAL DE CURITIBA 2010-2013.

<b>Programa</b>	<b>Comunidade Escola</b>	<b>Educação/Qualidade da Educação</b>	<b>Educação/Expansão</b>
Tipo/Categoria Econômica	Valor Total (R\$)		
Orçamentário	15.824.000,00	2.695.559.000,00	121.645.000,00
Corrente	15.011.000,00	2.690.632.000,00	0,00
Capital	813.000,00	3.927.000,00	121.645.000,00
Não orçamentário	0,00	0,00	0,00

FONTE: CURITIBA, PPA 2010-2013, Anexo II, p. 16-20.

Os valores dos programas da educação, inseridos na Tabela 7 acima, revelam as prioridades definidas pela PMC no PPA 2010-2013.

O primeiro programa apresentado na Tabela 7 é o Comunidade Escola, com um orçamento planejado de R\$ 15.824.000,00 este é um serviço ofertado para comunidade em geral. Na época somente um número selecionado de EMs ofertavam o programa, porém em 2018 algumas unidades de CMEIs e outras EM foram incluídas neste serviço. Este programa ainda funciona, e tem por objetivo oferecer lazer, formação, cultura, entre outras atividades para a população e aos finais de semana.

Já o Programa Educação/Qualidade de Ensino foi priorizado no planejamento orçamentário, pois contemplou a realização das avaliações institucionais e a aferição do desempenho dos estudantes. Este programa teve a maior projeção de recursos com o valor de R\$ 2.695.559.000,00 e seu objetivo foi de “melhorar os resultados do processo aprendizagem dos estudantes da Rede Municipal de Educação de Curitiba”, utilizando como indicador do Programa o desempenho de



Curitiba no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Ministério da Educação (MEC), tendo como público-alvo estudantes da rede municipal de educação. Para isso foram planejadas ações de manutenção e conservação das escolas, capacitação de professores, repasse de verba para o Conselho Municipal de Educação, entre outras demandas da SME.

O Programa Educação/Expansão do Atendimento Educacional estava diretamente ligado à expansão de oferta tanto para a educação infantil quanto para o ensino fundamental e seu principal objetivo era “ampliar o atendimento da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial” e o público alvo a ser contemplado no programa estava assim definido: população com idade entre 0 e 5 anos com interesse na educação infantil, de 6 a 14 anos em idade escolar; jovens e adultos obrigatoriamente residentes em Curitiba.

Os indicadores elencados pelo programa são: Taxa de atendimento da demanda manifesta de educação infantil e Taxa de atendimento à demanda do ensino fundamental. A Tabela 8 abaixo apresenta os dados referentes ao período 2010-2013:

TABELA 8 – PROGRAMA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO - AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS 01/01/2010 A 31/12/2010 SME FÍSICO/FINANCEIRO (R\$).

<b>Ação e Título da SME por produto e unidade</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
1024 - Construções de Canchas Cobertas em Escolas Municipais	16 4.250.000	16 4.441.000	2 856.000	2 893.000
1025 – Construções de Escolas Municipais	1 2.400.000	1 3.345.000	1 3.496.000	1 3.863.000
1026 – Reformas de Escolas Municipais	10 630.000	8 659.000	8 689.000	8 720.000
1027 – Ampliação das Escolas Municipais	3 608.000	5 635.000	5 663.000	5 892.000
1028 – Construções de Centros Municipais de Educação Infantil	18 21.569.000	18 21.321.000	10 14.650.000	10 15.310.000
1029 – Reformas de Centros Municipais de Educação Infantil - CMEIS	20 490.000	10 511.000	10 534.000	10 558.000
1030 – Ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIS	10 1.713.000	10 3.010.000	10 3.146.000	10 3.288.000
1031 – Implementação do Sistema de Descentralização para a Educação Básica	1 1.109.000	1 1.158.000	1 1.211.000	1 1.256.000
1032 – Complementação de obras da área de Educação Básica, iniciadas em anos anteriores, a serem concluídas no exercício vigente	2 302.000	2 316.000	2 330.000	2 344.000
1033 – Complementação de desapropriações iniciadas em anos anteriores de forma judicial ou amigável.	2 20.000	2 20.000	2 20.000	1 20.000
1034 – Construção de Centro Municipal de Atendimento Especializado - CMAE	1 800.000	0	0	0

FONTE: CURITIBA, PPA 2010-2013, Anexo II, p. 19-20.

No PPA 2010-2013, no que diz respeito ao Programa Expansão de Atendimento, os dados mostram que o Município projetou o valor de R\$ 86.121.000,00 para ações diretamente

vinculadas à educação infantil nos CMEIs, o valor planejado foi distribuído da seguinte forma: R\$ 72.871.000 para a construção de 56 CMEIs, R\$ 2.093.000,00 para a reforma de 50 CMEIs e R\$ 11.157.000,00 para a ampliação de 40 CMEIs.

Ao verificar o total da verba do Programa Extensão do atendimento planejada para ser utilizada na educação infantil nos CMEIs é possível dizer que dos R\$ 121.645.000, 00, 14% do recurso foi projetado para a construção, reforma e ampliação dos CMEIs.

Para a análise da gestão da PMC dos períodos de 2010 a 2012, no que diz respeito à obrigatoriedade de ensino para as crianças da faixa etária da pré-escola (4 e 5 anos), foram selecionados os relatórios de gestão. Para a análise da gestão do período de 2010 a 2012 foi tomado como base o relatório de 2012, pois ele apresenta uma síntese dos resultados obtidos pela SME durante o período estudado. Estes relatórios são disponibilizados pelo Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (IMAP). Os relatórios de gestão são documentos organizados anualmente e apresentam os resultados obtidos pelos programas das secretarias, órgãos e fundações do município de Curitiba no ano de publicação do documento.

O relatório de gestão de 2012 apresenta no capítulo 1 os dados das Secretarias, Fundações, órgãos da PMC e no capítulo 2 os Programas do Plano de Governo e seus resultados. A SME de Curitiba está contemplada em dois capítulos do relatório: por meio do capítulo de apresentação dos resultados da própria secretaria e no capítulo referente ao eixo do programa do governo: Aprender em Curitiba. O eixo Aprender em Curitiba é descrito no programa por três grandes metas: o Programa Comunidade Escola, a Expansão e o atendimento da oferta da educação infantil e do ensino fundamental e a Qualidade da educação. Os dados da educação infantil aparecem no relatório de gestão 2012 como produtos executados pela SME, previstos no programa de governo, conforme apontado na Tabela 9:

TABELA 9 – DADOS DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL 2010-2012.

<b>a) Programa Expansão do Atendimento Educacional (Educação Infantil e Ensino Fundamental) – foco na expansão da rede física e a criação de novas vagas na Educação Infantil.</b>				
Projeto: Expansão da Educação Infantil –	<b>Ano e Número de Vagas</b>			
<b>Foram criadas 9.638 novas vagas na Educação Infantil.</b>	2009	2010	2011	2012
	2.509	804	1.387	4.668

FONTE: Curitiba, IMAP, Relatório de Gestão (2012).

Os dados apresentados no planejamento do PPA 2010-2013 não correspondem aos dados de matrículas do Censo Escolar. As informações do Relatório de Gestão de 2012 indicam que entre 2009 e 2012 foram criadas 9.638 novas vagas na educação infantil, conforme Tabela 9. Contudo, o crescimento de 13,4 % de matrículas na creche entre 2009 e 2012 corresponde a 2.473 novas vagas e o crescimento de 1,5% nas matrículas de pré-escola corresponde a 164.

Esse montante indica uma ampliação de vagas em educação infantil entre 2009 e 2012 de 2.637 novas vagas e não as 6.859 anunciadas para o mesmo período, o que significa uma diferença de 4.222 vagas entre o anunciado e o executado de acordo com o que foi apurado pelos dados do Censo Escolar.

Com expansão de vagas também é possível acompanhar o planejamento para a construção, reforma e ampliação das EMs, cabe aqui destacar que as informações isto poderia representar o aumento na oferta da pré-escola, já que o plano de governo e o Relatório de governo de 2010 a 2012. sugere esta possibilidade. O Programa previsto para ampliar o atendimento à educação infantil encontra-se no Anexo II do PPA 2010-2013. A PMC descreve o Programa Educação/Expansão do Atendimento Educacional, cujo órgão responsável é a SME.

Porém, afirma Gonçalves (2018), o Ministério Público constatou que, em 2010, “apenas 39,5% das crianças de 0 a 3 anos de idade frequentavam a creche”. Sendo assim, o órgão continuou recebendo demandas sobre a fila de espera e a falta de vagas na educação infantil municipal, o que provocou nova intervenção do Ministério Público em 2014 por meio da instauração de uma Ação Civil Pública (ACP) contra o município em 2014 (GONÇALVES, 2018, p. 22).

Com relação à entrega dos CMEIs, a PMC apresentou os seguintes resultados, consolidados na Tabela 10:

TABELA 10 – CRIAÇÃO DE CMEIS EM CURITIBA 2009-2012.

Ano	CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil (Creche) entregue
2009	5
2010	2
2011	7
2012	18
Total	32

FONTE: SME (2012).

Nota: \* 7 CMEIS serão entregues até dezembro/2012.

Nota 2: Extraído de Curitiba, IMAP, Relatório de Gestão 2012, p. 472.

De acordo com o relatório de Gestão de 2012, no mesmo ano a PMC deu um passo significativo para a ampliação de vagas na educação infantil ao assinar com o governo federal convênio com o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e MEC. Cabe destacar que o convênio foi firmado no final da gestão de Luciano Ducci e suas ações ficaram sob a responsabilidade do próximo

prefeito, sendo prevista naquele convênio a construção de 22 CMEIs (CURITIBA, 2018, p. 473).

O caminho percorrido para a adesão da PMC ao Proinfância foi explicitado na entrevista realizada com a ex-superintendente da Educação na Gestão Gustavo Fruet. Convém destacar que ela esteve no cargo de diretora do Departamento de Educação Infantil da rede municipal de ensino entre os anos de 2005 e 2012, nas duas gestões de Beto Richa e na passagem de Luciano Ducci pela PMC, ou seja, participou do trâmite da negociação realizada pela PMC com o governo federal até a adesão ao Proinfância. Segundo a entrevistada,

Infelizmente o Programa Proinfância demorou a ser firmado por motivos políticos, a prefeitura e o governo federal não conseguiam dialogar por serem de partidos políticos diferenciados, somente na gestão do prefeito Gustavo Fruet é que o programa foi executado devido à afinidade política (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO de 2010 a 2017, informação verbal).

De acordo com Schabbach (2016, p. 8), a não adesão dos municípios ao Proinfância se deve a vários fatores que devem ser considerados, entre eles os critérios definidos para o acesso ao programa, tais como: estar de acordo com os parâmetros básicos de infraestrutura para a educação infantil, concordar com o projeto de construção ofertado pelo FNDE, apresentar documentos que comprovem a propriedade do terreno para reforma ou construção de instituições de educação infantil, ter o Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE/FNDE), entre outros.

A despeito da afinidade política como um fator fundamental para a realização do convênio com o Governo Federal, o Proinfância é um programa em regime de colaboração, no qual a União oferta subsídios para a execução de políticas públicas de acesso à educação infantil. Portanto, caberia uma melhor apreciação dos motivos da não finalização do convênio entre as gestões Richa e Ducci e o governo federal.

Dando continuidade à análise dos resultados da gestão entre 2010 e 2012, é possível destacar que o termo obrigatoriedade de ensino ou ensino obrigatório aparece no relatório nos resultados do programa Aprender em Curitiba, na meta “A Expansão e o atendimento da oferta da educação infantil e do ensino fundamental”, mas não se refere à implementação da obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos. O termo se refere sim ao ensino obrigatório e à universalização do ensino fundamental, no qual descreve:

Em 2012, 4.668 novas vagas foram entregues a comunidade, totalizando 9.283 vagas na gestão o que possibilitou o cumprimento de metas ajustadas com o Ministério Público. Foi mantida a universalização do acesso ao ensino obrigatório com a ampliação da oferta mediante a construção de novas unidades, a municipalização de prédios escolares e convênios em regime de dualidade administrativa com a Secretaria

Estadual da Educação, com 96.111 matrículas no Ensino Fundamental (CURITIBA, 2012, p. 212).

O primeiro dado apresentado no texto acima se refere à educação infantil e descreve as novas vagas criadas em 2012 pela PMC, mas o documento não contempla os planos e as estratégias a serem utilizadas pela SME para a implementação da obrigatoriedade de ensino para a faixa etária dos 4 e 5 anos, de acordo com o texto da EC 59/2009 (CURITIBA, 2012).

Ao tratar da obrigatoriedade da educação das crianças de 4 e 5 anos o relatório 2012 aborda da seguinte forma: “O PNE de 2011-2024 prevê a matrícula de 100% das crianças com idade entre 4 e 5 anos na pré-escola até 2016”. O documento ainda menciona que Curitiba “está preparada para atingir essa meta antes do prazo”, porém não detalha quais medidas serão necessárias e como será realizada a implementação.

No documento analisado é possível verificar a preocupação com a expansão e oferta de vagas na educação infantil, devido à forte pressão exercida pelo judiciário. Porém, o tema obrigatoriedade da educação para as crianças com idade entre 4 e 5 anos é pouco abordado na análise dos resultados da gestão de 2010 a 2012.

Para compreender como a PMC na gestão de 2010 a 2012 expandiu a educação infantil na rede municipal de ensino e sua relação com a obrigatoriedade, serão apresentados na Tabela 11 a seguir os dados da expansão da matrícula para a educação infantil na gestão Ducci, conforme informações dos microdados do Censo Escolar.

TABELA 11– TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2010-2012.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	18.873	19.700	20.896	10,7 %
Pré-escola	11.262	11.527	11.195	-0,6 %
Total	30.135	31.227	32.091	6,5 %

FONTE: A autora, com Microdados do Censo Escolar 2010-2012 (INEP/MEC).

Os dados acima apresentados mostram que no período de 2010 a 2012 a ampliação de vagas para a pré-escola não só não foi priorizada como foi reduzida, mesmo depois da aprovação da EC 59/2009 que determinou a implementação da obrigatoriedade da educação para as crianças com idade entre 4 e 5 anos até 2016. Considerando apenas o período em que a gestão municipal esteve sob a responsabilidade de Luciano Ducci, ou seja, de 2010 a 2012, observa-se que o crescimento de matrícula na creche ficou em 10,7% e na pré-escola houve

decréscimo de 0,6% no mesmo período. Observa-se que há 67 matrículas a menos em 2012 na pré-escola em relação ao montante de matrículas em 2010.

Dos três anos analisados, verifica-se que em 2011 há maior número de matrículas na pré-escola, chegando a 11527. É possível perceber uma oscilação na oferta, pois há aumento de matrículas entre 2010 e 2011, seguida de queda entre 2011 e 2012. Em relação às matrículas de creche, verifica-se maior ampliação e de forma mais constante, pois o crescimento das vagas é contínuo, conforme Tabela 12.

TABELA 12 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2010-2012.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	18.423	18.873	19.700	20.896	13,4%
Pré-escola	11.031	11.262	11.527	11.195	1,5%
Total	29.454	30.135	31.227	32.091	9%

FONTE: A autora, com Microdados do Censo Escolar 2009-2012 (INEP/MEC).

Observa-se na Tabela 13 abaixo, o crescimento das matrículas em tempo integral na creche e uma taxa menor de período integral nos dados da pré-escola. O período parcial está mais presente nas pré-escolas, um dos motivos pode ser determinado pela matrícula das crianças nas escolas que também atendem o ensino fundamental.

As matrículas em tempo integral tiveram crescimento maior entre 2011 e 2012 (5,2%) do que o crescimento do total das matrículas na educação infantil na rede municipal (2,8%).<sup>18</sup> Não foi possível comparar o crescimento de todo o período analisado (2010 a 2012) pois a informação sobre a oferta de tempo integral não estava disponível nos bancos de dados do Censo Escolar no ano de 2010. Outro aspecto relevante é a diferença entre a oferta de tempo integral para as crianças de creche e pré-escola, pois enquanto as matrículas de creche em 2012 são quase todas de tempo integral, as matrículas de pré-escola em tempo integral representam 53,5% do total, ou seja, pouco mais da metade.

TABELA 13 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA DE PERÍODO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2011-2012.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	19.302	20.543	6,4%
Pré-escola	5.912	5.991	1,3%
Total	25.214	26.534	5,2%

FONTE: A autora, com Microdados do Censo Escolar 2010-2012 (INEP/MEC).

<sup>18</sup> O valor 2,8% refere-se ao percentual de crescimento total das matrículas em educação infantil entre os anos de 2011 e 2012.

De acordo com os dados ocorreu uma diminuição na matrícula, nos períodos de 2010 a 2012, de Instituições privadas contratadas (conveniadas) com a PMC, principalmente na faixa etária da creche. Mas cabe ressaltar que essa redução é menor do que a ampliação das matrículas na rede municipal, o que pode significar uma substituição de matrículas privadas por matrículas públicas na etapa de creche ao longo do período. Assim, enquanto as matrículas municipais tiveram ampliação de 2023 vagas na creche e houve redução de 192 matrículas nas instituições conveniadas.

Já na pré-escola, há um crescimento de 7,6% das matrículas em instituições privadas conveniadas entre 2010 e 2012. Contudo, nos dois casos observa-se uma oscilação no número de matrículas no período analisado. Tanto na creche quanto na pré-escola, há crescimento das matrículas em 2011 e logo depois há redução de matrículas em 2012, conforme se observa na Tabela 14, a seguir.

TABELA 14 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A PMC 2010-2012.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	6.198	6.360	5.675	-8,4%
Pré-escola	4.351	5.099	4.682	7,6%
Total	10.549	11.459	10.357	-1,8%

FONTE: A autora, com Microdados do Censo Escolar 2010-2012 (INEP/MEC).

Nos períodos entre 2010 e 2012 o segmento da creche era responsável por um número maior de turmas do que a pré-escola, o que se explica pelo número maior de matrículas na etapa de creche. Comparando o crescimento do número de matrículas apresentado nas tabelas anteriores e o crescimento do número de turmas, verifica-se que o percentual de crescimento do número de turmas é maior do que o percentual de crescimento de matrículas.

Na creche, enquanto o crescimento de matrículas no mesmo período foi de 10,7%, o de turmas ficou em 13,5%. Na pré-escola, houve um decréscimo de matrículas na ordem de -0,6% e de turmas houve crescimento 6,8%.

TABELA 15 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA 2010-2012.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	817	862	927	13,5%
Pré-escola	444	464	474	6,8%
Total	1.261	1.326	1.401	11,1%

FONTE: A autora, com Microdados do Censo Escolar 2010-2012 (INEP/MEC).

Os dados analisados em relação à Gestão Luciano Ducci indicam que a possível ampliação da oferta induzida pela ampliação da obrigatoriedade expressa pela EC 59/2009 não se realizou no município de Curitiba. Talvez pelo prazo estabelecido pela própria legislação, que indicou 2016 como prazo final para a efetivação da obrigatoriedade, talvez pela recente aprovação da medida, talvez em virtude de decisões políticas que priorizaram outras ações, o município não realizou a ampliação da oferta de pré-escola para crianças com idade entre 4 e 5 anos. É preciso destacar que, no PPA 2010-2013, a meta de “Expansão de vagas” concentra a maior parte de sua verba para a construção, ampliação e reforma dos CMEIs. Contudo, essa previsão de recursos orçamentários não foi revertida em ampliação de matrículas na pré-escola. Por fim, ao analisar o plano de governo para a gestão de 2009 a 2012, não foi encontrada nenhuma menção à implementa é preciso refletir que a EC 59/2009 foi sancionada ao final de 2009 e que os planos de governo foram registrados em 2008 para o pleito eleitoral.

Considerando que a aprovação da EC 59/2009 foi realizada no final do mês de novembro de 2009, compreende-se, em parte, a não inserção da obrigatoriedade no plano de governo apresentado para a eleição em 2008. Porém, em que pese a data da aprovação da EC 59/2009, a gestão poderia ter replanejado suas metas e ações em função da implementação da obrigatoriedade para as crianças da pré-escola e isto não foi observado no Relatório final da Gestão, apresentado no ano de 2012, ou seja 3 anos após a aprovação da EC 59/2009.

Cabe ressaltar que ainda que o prazo limite da implementação da obrigatoriedade tenha sido definido para o ano de 2016, a EC 59/2009 em seu artigo 6º instituiu que “o disposto no inciso I do art. 208 da CF/1988 deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União” (EC 59/2009, BRASIL, 2009, grifo nosso).

A menção a implementação progressiva da obrigatoriedade reafirmou a necessidade de uma política contínua de planejamento e expansão de vagas para a garantia da qualidade da educação infantil, considerando o processo de obrigatoriedade para o segmento da pré-escola e a ampliação de vagas que já vinha ocorrendo para as crianças da creche.

Logo no primeiro ano da aprovação da EC 59/2009, os pesquisadores da área da educação apresentaram os motivos para a necessária implementação planejada e cuidadosa da



obrigatoriedade da pré-escola, entre as diversas preocupações levantadas estavam “os riscos de expansão das matrículas sem a desejada qualidade; de excluir o cuidado, pela diminuição da oferta de atendimento em tempo integral”, além da possível fragmentação da política para os segmentos da creche e da pré-escola; “e de privatização da creche” (VIEIRA, 2010, p. 255).

Portanto, por mais que não se possa cobrar de forma incisiva a incorporação imediata de um planejamento para a obrigatoriedade da pré-escola no período de 2010 a 2012 da Gestão Ducci, devido ao tempo da aprovação da EC 59/2009, por outro lado, cabe afirmar que a própria legislação determinava a implementação progressiva da obrigatoriedade a ser instituída até 2016, o que não foi contemplada nesta gestão.

Essa realidade pode ser confirmada, pois os dados analisados indicam que no momento de aprovação da EC 59/2009 a situação da rede municipal de ensino de Curitiba era de uma oferta de educação infantil mais concentrada na etapa de creche. Ou seja, havia maior quantidade de matrícula na creche do que na pré-escola. Nos anos subsequentes à promulgação da Emenda Constitucional que definiu a ampliação da obrigatoriedade da educação escolar com início aos 4 anos de idade, manteve-se a tendência de ampliação das vagas de creche e redução / estagnação das vagas de pré-escola. É possível supor que a administração municipal não assumiu para si a responsabilidade pela ampliação da oferta de pré-escola, que tornar-se-ia obrigatória a partir do ano de 2016.

A seguir serão analisados o plano de governo, o PPA 2014-2017 e os Relatórios de Gestão do período da gestão de Gustavo Fruet, com o objetivo de acompanhar como foi a trajetória da implementação da obrigatoriedade nos anos que antecederam a data limite da obrigatoriedade instituída pela EC 59/2009.

### 3.2.2 Período 2013-2016 : Gestão Fruet

A gestão do prefeito Gustavo Fruet do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e da Vice-prefeita Mirian Gonçalves do Partido dos Trabalhadores (PT) foi eleita para o mandato de 2013 a 2016. Esta nova gestão trouxe para a cidade de Curitiba um novo cenário, pois por quatro anos um novo grupo político assumiu a PMC quebrando a hegemonia dos partidos políticos que sempre estiveram no governo municipal.

O plano de governo do prefeito Gustavo Fruet teve como tema central Curitiba Sustentável e seus programas foram divididos nas seguintes temáticas: Curitiba Humana, Mais verde, Participativa, Inteligente e Criativa. O plano ainda contou com quatro dimensões

estratégicas: Desenvolvimento social, Desenvolvimento econômico, Desenvolvimento urbano e ambiental, Governança Participativa.

A educação fez parte da dimensão Desenvolvimento Social, por meio do programa Curitiba Mais Educação cujo objetivo foi assim descrito: “incrementar a qualidade e a equidade da educação ofertada no Município de Curitiba” (CURITIBA, 2013). Apesar da presença da obrigatoriedade da oferta no plano o maior destaque é para o IDEB.

Entre as metas traçadas para buscar a qualidade e equidade da educação é possível destacar aquelas referentes à ampliação da permanência e anos de estudos da população, o aumento de 30% da receita dos impostos e transferências para a área da educação, maior investimento na educação infantil, a ampliação da educação integral por meio das escolas de tempo integral, o aumento da hora atividade para 33% da carga horária para os professores e educadores, reformulação da carreira dos educadores dos CMEIs, a criação do Fórum Municipal de Educação de Curitiba e o Plano Municipal da Educação.

Esta gestão traçou metas desafiadoras no que se refere à educação infantil municipal, pois contemplou a ampliação da oferta, o plano de carreira dos educadores que atuavam nos CMEIs e a ampliação do tempo de permanência e estudos dos professores e educadores da rede municipal de ensino.

Destaca-se um movimento bastante peculiar na história da educação infantil do município, pois a gestão se propôs a alterar a carreira dos educadores dos CMEIs. De acordo com a PMC (2013) “[...] com ampla discussão sobre jornada, formação, crescimento na carreira, licença para estudos e equiparação”.

Para atingir as metas de universalização e ampliação das vagas a gestão Fruet planejou “Estabelecer um plano de investimento muito forte na construção de novos CMEIs, adaptações e ampliações em CMEIs e escolas, quando possível, e ampliação de vagas com os CEIs conveniados” (CURITIBA, 2013).

Assim, a obrigatoriedade da educação das crianças de 4 e 5 anos de idade é mencionada pela primeira vez em um plano de governo após quatro anos de homologação da EC 59/2009.

Este plano de governo é norteador de todas as ações e estratégias propostas pela gestão do Prefeito Gustavo Fruet e para compreender como a PMC lidou com os recursos e as metas para a educação infantil é necessário abordar o PPA de Curitiba.

A seguir será destacado o programa e as ações orçamentárias para a educação infantil de Curitiba propostas pela Lei Municipal n. 14.371, de 11 de dezembro de 2014, que institui o PPA 2014-2017 para Curitiba. O Anexo I do PPA 2014-2017 apresenta as Diretrizes

Estratégicas do PPA e entre os objetivos a serem alcançados está “a ampliação da qualidade dos serviços municipais oferecidos à população” (CURITIBA, 2014).

O texto introdutório deste anexo traça um perfil da cidade de Curitiba em seus aspectos sociais e econômicos com a finalidade de elencar diretrizes para as demandas a serem administradas pela Gestão de Gustavo Fruet. Após o levantamento dos dados, foram retomadas as propostas colocadas no plano de governo para a gestão de 2013 a 2016.

Sendo assim, em consonância com o plano de governo a estruturação do PPA 2014-2017 está dividida em quatro dimensões estratégicas: o “Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Governança Participativa” e daí se desdobram “12 programas de governo e ainda o Programa Legislativo Municipal, Programa Operações Especiais e Reserva de Contingência” (CURITIBA, 2014).

A Educação encontra-se detalhada no PPA 2014-2017 na Dimensão Social do Programa Curitiba Mais Educação com o objetivo “de incrementar a qualidade e a equidade da educação ofertada no município de Curitiba”. Este programa se refere às estratégias utilizadas pela gestão de Gustavo Fruet para os desafios pedagógicos e legais colocados no âmbito das políticas educacionais. Assim, o programa definiu como meta “à busca da equidade entre as unidades educacionais da RME; a expansão da oferta da educação infantil; a qualificação da prática pedagógica; a qualificação da prática avaliativa e a valorização dos profissionais da educação” (CURITIBA, 2014, p. 13).

Analisando o anexo II do PPA 2014-2017, é possível acompanhar detalhadamente as estratégias, os programas e os recursos propostos pela gestão de Gustavo Fruet. O Programa Mais Educação apresentado neste anexo é composto por projetos: Gestão educacional; Formação dos profissionais da educação; Prática pedagógica e prática avaliativa; Infraestrutura física, recursos humanos e recursos pedagógicos.

No documento, a expansão da oferta da educação infantil é colocada como uma estratégia para “atingir o atendimento à legislação da obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade e a ampliação da oferta de Educação infantil, entendida como direito à educação” (CURITIBA, 2018, p. 37).

Outras demandas da educação infantil fazem parte das estratégias que compõem o PPA 2014-2017, tais como: a formação continuada visando a melhoria da prática pedagógica, a elaboração do plano de carreira dos professores da educação infantil e a avaliação institucional.

É preciso destacar que o PPA 2014-2017 quase não apresenta tabelas ou quadros com os valores discriminados por programa e projetos, no Programa Viva Mais Educação apenas o projeto qualidade e equidade possui um quadro onde são apresentados dados referentes ao

ensino fundamental – etapa inicial e final. Para o projeto equidade foram levantados indicadores para o acompanhamento do índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e levantamento do número de escolas com baixa proficiência nas disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa no 5º e 9º ano. Na sequência destas informações outro quadro é apresentado contendo os valores a serem destinados ao programa:

TABELA 16 – RECURSOS: CURITIBA MAIS EDUCAÇÃO.

<b>Tipo/Categoria Econômica</b>	<b>Valor 2014 (R\$)</b>	<b>Valor 2015-2017(R\$)</b>
Valores Globais do Programa	5.693.042.000	
Despesas Correntes	1.121.611.000	4.351.224.000
Despesas de Capital	55.768.000	164.439.000

FONTE: Anexo I do PPA 2014-2017.

É difícil identificar se os recursos acima descritos se referem ao Programa Viva Mais Educação como um todo ou se são valores do trabalho com a equidade e o IDEB, porém cabe destacar que este é o único quadro a apresentar os recursos do Programa Viva Mais Educação.

Por último, o Anexo II do PPA 2014-2017 descreve as principais iniciativas do Programa Viva Mais Educação, e no que diz respeito diretamente à educação infantil foram selecionadas as seguintes estratégias: “reformular e ampliar 11 CMEIs; construir 35 CMEIS e Implantar a hora permanência com carga horária semanal correspondente a 33% para os professores e educadores” (CURITIBA, 2018).

Para continuar com a análise das políticas implementadas pela gestão de Gustavo Fruet a seguir serão analisados os relatórios de gestão correspondentes ao período de 2013 a 2016, no que diz respeito à educação infantil e a obrigatoriedade para idade entre 4 e 5 anos. Optou-se por identificar dados de cada relatório de gestão, pois só no mandato do prefeito Gustavo Fruet foi possível analisar o processo da implementação da obrigatoriedade para as crianças com idade entre 4 e 5 anos no município de Curitiba.

Nos relatórios de gestão de 2013 a 2016 a área da educação está dividida em duas partes: no capítulo III - Programas do plano de governo em que descreve o Programa Mais Educação e no capítulo IV – Órgãos da PMC onde são apresentados dados da SME.

No Programa Mais Educação destacou-se em 2013 a construção do Fórum Municipal de Educação de Curitiba que na sua composição continha participantes dos movimentos sociais, sindicatos, órgãos públicos, representantes da iniciativa privada e o governo municipal. A organização do Fórum e do Plano Municipal de Educação era uma reivindicação antiga do Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba, nas pautas de negociação com a PMC (SISMMAC, 2002).

Em relação ao tema obrigatoriedade, o relatório de 2013 apresenta no Programa Mais Educação um item chamado Universalização da Pré-Escola. E neste item a SME apresenta as estratégias previstas e realizadas para o atendimento da universalização:

QUADRO 1 – PLANEJAMENTO DO ATENDIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA.

2013	Estudo de capacidade X demanda por microrregiões com vistas a aperfeiçoar o uso da capacidade instalada e ampliar o atendimento conforme necessidades locais
2013-2015	Reforma / adequação das salas de aula; Dimensionamento dos recursos humanos; Adequações dos aspectos legais da Educação Infantil obrigatória a partir dos quatro anos; Aquisição de mobiliário e material didático; Previsão da ampliação do contrato de alimentação; Campanhas de mobilização
2015	Cadastramento escolar das crianças com idade entre quatro e cinco anos

FONTE: A autora, com Relatório de Gestão do Governo Gustavo Fruet (2013).

Ao analisar as estratégias formuladas é possível perceber que ocorreu uma preocupação em realizar estudos e ações no decorrer de 2013 a 2015 para implementar a obrigatoriedade na pré-escola. Entre estes estudos, destaca-se o seguinte trecho do documento:

Análise da oferta e demanda da Educação Infantil junto à Secretaria Municipal da Educação (SME): preparação para a mudança nas faixas etárias de atendimento das escolas. Este trabalho permitiu que o Município de Curitiba estivesse preparado para o atendimento à legislação com dois anos de antecipação (CURITIBA, 2013, p.325).

Ainda que o documento oficial da SME acima citado indique que o município estava preparado para o atendimento da legislação com dois anos de antecipação, as evidências empíricas não comprovam essa afirmação. Os dados de matrícula e de atendimento analisados ao longo deste capítulo demonstram que até 2018 as crianças com idade para matrícula obrigatória não estavam atendidas em sua totalidade.

Quando o documento aponta para a preparação para a mudança nas faixas etárias de atendimento nas escolas ele está se referindo a uma nova reorganização das turmas na educação infantil, seja ela nas EMs ou nos CMEIs, isto ocorreu em 2015.

Portanto, considera-se que o cadastramento das crianças é ação fundamental para o planejamento da política pública de atendimento e ampliação de vagas, mas não encerra em si mesma todas as condições necessárias para o atendimento à legislação, que prevê a matrícula efetiva de todas as crianças a partir dos 4 anos de idade a partir de 2016. Neste sentido, ainda que o cadastramento das crianças e a reorganização das turmas de acordo com o corte etário adequado sejam ações necessárias, não foram suficientes para garantir a matrícula universal para as crianças na faixa-etária de escolaridade obrigatória.

Na parte de análise da gestão no ano de 2015 será apresentado o encaminhamento realizado pela SME no que se refere à mudança de faixa etária e suas consequências.

Ainda no ano de 2013 a PMC aderiu ao Programa PROINFÂNCIA/PAC 2 do governo federal e com os recursos do programa planejou construir trinta e quatro novos CMEIs, sendo dez já aprovados e liberados. De acordo com o Relatório de Gestão de 2013 (Curitiba, 2013) neste ano foram entregues seis novas unidades de CMEIS, mais duas EMs com os recursos próprios do município foi possível realizar a manutenção das unidades que já existiam.

Conforme dados do relatório, em 2013 a PMC atendia a Educação Infantil com 30.555 vagas em CMEIs, 9.538 vagas em Centros de Educação Infantil Conveniado e 6.200 vagas em EMs, totalizando 46.293 vagas (CURITIBA, 2013).

No Programa Mais Educação existia uma previsão de construção de um novo plano de carreira dos educadores dos CMEIs. E em 2013, no começo da gestão ocorreu a greve destes profissionais e de acordo com a SME, este foi um momento de negociação que levou a formulação de um novo plano de carreira. Este processo envolveu o sindicato dos servidores municipais – SISMUC, a SME e a Secretaria Municipal de Recursos Humanos (CURITIBA, 2013).

Em 2014 foi reestruturada a carreira do cargo de educador dos CMEIs que passou a ser chamado de professor de educação infantil, por meio da Lei Municipal nº 14.580, de 22 de dezembro de 2014, com o objetivo de melhorar as condições de trabalho e valorização deste profissional. Conforme informações disponibilizadas no relatório de gestão do prefeito Fruet, Curitiba (2014) o plano de carreira sancionado teve como foco possibilitar aos professores de educação infantil avanços financeiros, “direitos iguais aos concedidos ao Magistério, como a aposentadoria especial, com 25 anos de serviço” (CURITIBA, 2014).

Os professores da educação infantil reivindicaram a isonomia de direitos com o magistério municipal, principalmente em relação à aposentadoria especial, diminuição da carga horária de trabalho e avanços na carreira. Porém, apesar do novo plano de carreira, a isonomia com o magistério municipal. Mas no final de dezembro a PMC avisou que o Tribunal de Contas do Estado indeferiu o pedido de aposentadoria, de acordo com o sindicato 80 professores que fizeram o pedido foram prejudicados (SISMUC, 2017, p. 1).

Cabe ainda destacar a importância da conquista dos professores da educação infantil de novo plano de carreira, pois mesmo que a isonomia não tenha se efetivado, neste momento, as condições para a negociação e reivindicação com a PMC poderá ser muito mais efetiva. Sobre a importância e necessidade de valorização dessa profissão é possível destacar que:

[...] o reconhecimento de uma profissão implica a sua valorização quanto à remuneração, à carga horária de trabalho condizente com o título, o plano de carreira e quanto à garantia dos demais direitos trabalhistas, como férias e aposentadoria, entre outros (BONETTI, 2006, p.2).

Ainda em 2014, a PMC construiu mais 10 CMEIs e foram aprovados mais 14 projetos junto ao governo federal. A meta de acordo com a secretaria seria de construção de 43 CMEIs até 2016.

Neste mesmo ano a SME alterou a forma de organizar a matrícula da educação infantil ao realizar um pré-fluxo de atendimento para todos os CMEIs e a antecipação da matrícula, levando em consideração a passagem das crianças da educação infantil para o primeiro ano do ensino fundamental e a rematrícula das crianças que frequentavam a educação infantil em 2014.

Cabe destacar que de acordo com Arbigaus (2018, p. 81) o pré-fluxo foi uma medida adotada, no período de 2013 a 2016, pela SME para poder planejar a “definição das turmas que serão abertas, do número de vagas, da faixa etária a ser atendida e do número de profissionais necessários para atender as turmas propostas”. Para realizar a coleta de dados a SME solicitou aos núcleos regionais da educação as informações das unidades de atendimento à educação infantil – CMEIs e EMs, sobre o número de procura de vagas para a lista de espera.

De acordo com o relatório de gestão de 2014 da PMC, esta foi uma estratégia encontrada para planejar melhor as matrículas a serem ofertadas na educação infantil e buscar a otimização da capacidade instalada mais próxima possível entre demanda e oferta considerando o potencial das unidades escolares que poderiam atender as turmas de pré-escola e ampliação para as matrículas em 2015 visando à implementação da obrigatoriedade para as crianças de 4 e 5 anos (CURITIBA, 2014)

Destaca-se, a ênfase no planejamento da infraestrutura para ampliar o acesso a esta educação, organizado por essa gestão nesse período.

No ano de 2014 as unidades dos CMEIs realizaram avaliação institucional seguindo o documento Parâmetros e Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil. A SME de Curitiba com a avaliação institucional teve por objetivo traçar metas para garantir a qualidade da educação infantil para o ano de 2015.

O relatório de Gestão de 2015, apresentou uma síntese das ações do governo Fruet na área da educação, e na educação infantil foram destacados: atendimento prioritário às crianças da educação infantil em situação de extrema pobreza, a adesão ao Programa Brasil Carinhoso, ao PROINFÂNCIA e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o novo plano de carreira dos professores de educação infantil e a análise da oferta e demanda da educação infantil, com

a SME, visando à preparação para mudança das faixas etárias das crianças no atendimento da educação infantil para implementar a obrigatoriedade da pré-escola.

Em 2015, conforme relatório de gestão ocorreu à aprovação do Plano Municipal de Educação de Curitiba, criado pela Lei Municipal nº 14.681/2015 e que apresentou avanços nas metas para a educação infantil no município. Como é possível destacar:

META 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na Pré-escola, para as crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender 100% (cem por cento) das crianças de até, no máximo, 3 (três) anos até o final da vigência deste PME, preferencialmente na rede pública (CURITIBA, 2015).

A elaboração e aprovação da meta na educação infantil foi fruto de discussões coletivas dos representantes do Fórum Municipal de Educação de Curitiba e da Conferência Municipal de Educação que foi realizada em 2015.

O relatório de gestão de 2015 apresenta dados da entrega de novas unidades de educação infantil entre os anos de 2013 a 2015, e relata que foram “finalizados e colocados em funcionamento” nove CMEIs, ano de 2015. Ainda conforme o documento, as metas de construção, reforma e ampliação de vagas previstas no Programa Mais Educação foram alcançadas. E de acordo com as informações disponibilizadas pela PMC no Relatório de Gestão de 2015,

Esta expansão possibilitou a universalização do atendimento das crianças de 4 e 5 anos, em conformidade com a Emenda Constitucional n. 59/09, que amplia a obrigatoriedade da matrícula para esta faixa etária, mediante a oferta da Pré-escola (CURITIBA, 2015, p. 17).

Ressalta-se, no entanto, que o planejamento e as discussões sobre a implementação da obrigatoriedade do atendimento das crianças com idade entre 4 e 5 anos só foi apresentada pela gestão de Fruet, no período de 2013 a 2016.

A SME se referiu ao termo “Direito à Educação Infantil” para descrever as ações desenvolvidas para implementar a obrigatoriedade da educação para a faixa da Pré-escola até 2016.

Entre as ações planejadas pela SME podem ser elencadas: a realização do cadastramento 2015/2016, “a manutenção dos convênios de cooperação técnico-financeira com mantenedoras de Centros de Educação Infantil e otimização da capacidade instalada nos CMEIs e escolas”, conforme informações do relatório de gestão de 2015. (CURITIBA, 2015, p. 289).

O cadastramento para o ano de 2016, foi realizado no final do ano de 2015 e teve como prioridade a matrícula das crianças com idade entre 4 e 5 anos. Foram cadastradas 4.360



crianças que não frequentavam a Rede Municipal de Ensino de Curitiba (RME) e rearticuladas 14.676 crianças em idade pré-escolar. De acordo com as informações do Relatório de Gestão de 2015, a PMC ampliou o atendimento das crianças de 4 e 5 anos passando para 19.022 o número de crianças matriculadas na pré-escola. Já as crianças da faixa etária de 0 a 3 anos foram matriculadas no início de 2016 e neste período também foram abertas matrículas para as crianças de pré-escola que não conseguiram realizar o cadastro em 2015 (CURITIBA, 2015).

Os dados disponibilizados no relatório de 2015 são significativos porque por meio desses é possível ter informações parciais de quantas crianças com idade entre 4 e 5 anos foram cadastradas na rede municipal de ensino de Curitiba e perceber erros no registro realizado no Censo Escolar do ano de 2016, já que a PMC o fez de forma equivocada. Nos dados do Censo Escolar da rede municipal de Curitiba de 2016 foi registrado que apenas dezesseis mil seiscentos e sete crianças foram matriculadas na pré-escola e cinquenta e duas mil quinhentos e sessenta e três crianças na creche. Mediante a estas informações destaca-se que:

No ano de 2016, é possível que tenha ocorrido um erro de cadastro, pois houve uma migração da contabilização das matrículas que estavam na Pré-escola para a creche, o que não faz sentido tendo em vista a necessidade do município de ampliar as matrículas da Pré-escola (GONÇALVES, 2018, p. 101).

Sendo assim, há uma grande diferença entre os dados do relatório de gestão de 2015 e os informados no Censo Escolar de 2016. No relatório de gestão de 2016, a PMC apresentou no item Programa Mais Educação uma síntese do que foi realizado no período entre 2013 a 2016.

Ressalta-se que a PMC só iniciou o planejamento para a implementação da obrigatoriedade na gestão do prefeito Gustavo Fruet, mas conforme as análises realizadas no capítulo 2 desta tese, seria necessário um planejamento a longo prazo para garantir a universalização da pré-escola, sem retroceder na ampliação das vagas para as crianças com idade entre 0 e 3 anos, pois:

As condições de implementação de tal política, principalmente financeira, é fator indispensável para promover educação infantil de qualidade. A ampliação da rede requer por parte dos municípios planejar em seus orçamentos a rubrica necessária para o cumprimento de tal meta (BRITO, 2013, p. 11).

É necessário relembrar que Fruet iniciou a sua gestão em 2013, no final da execução do PPA 2010-2013, planejado pelo prefeito anterior, que não apresentou em seu planejamento a obrigatoriedade da educação para a pré-escola.

Conforme as informações prestadas pela ex-superintendente da educação (2019), a PMC não teve dificuldades em implementar a obrigatoriedade na pré-escola, pois com o sistema

de cadastro foi possível saber qual era a demanda não atendida de 0 a 3 anos e a demanda não atendida das crianças de 4 para 5 anos (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, 2019, informação verbal).

O sistema de cadastro detém informações a respeito da população que busca ativamente uma matrícula, pois depende de acesso à internet, a recursos de informática e acesso à informação sobre o funcionamento do próprio cadastro para que a família possa registrar sua demanda. Assim, é possível que existam famílias que não conhecem o sistema de cadastro e não fazem esse registro, ficando à parte da demanda manifesta por matrícula. Em relação aos planejamentos realizados pela SME para implementar a obrigatoriedade para a pré-escola na Rede Municipal de Ensino, foi possível coletar a seguinte informação:

Nós, então, fizemos dois planejamentos, porque tínhamos um grande problema, que ainda existe: a entrada das crianças no primeiro ano com 5 anos, a completar 6 até o dia 31 de dezembro, por conta de uma liminar do Paraná. Então fizemos um planejamento, chamado de plano A, de implantação da pré-escola corrigindo esse problema, pois nós colocaríamos todas as crianças que faziam 4 anos até dia 31 de março obrigatoriamente na pré escola, e trabalharíamos numa perspectiva de pré I e pré II. No primeiro ano ficariam as crianças que fazem 6 anos até 31 de março, o que era o que estava na lei (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, 2019, informação verbal).

Como é possível compreender, de acordo com a informação verbal da entrevistada, esse era o primeiro planejamento elaborado e que tinha por objetivo efetivar as matrículas e rematrículas por meio do corte etário, atendendo aos preceitos da legislação educacional. Já o segundo planejamento organizado pela SME foi assim apresentado “o objetivo do outro planejamento, chamado de plano B, era colocar as crianças de 4 anos seguindo o mesmo critério do primeiro ano: crianças a completar 4 anos até dia 31 de dezembro” (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, 2019, informação verbal).

Tentando viabilizar o primeiro planejamento que tinha por objetivo colocar o corte etário na matrícula das crianças de 3 a completar 4 anos da turma Pré I, a PMC publicou no diário oficial de 25 de outubro de 2015 a instrução normativa nº 6 da SME para orientar as matrículas para o ano letivo de 2016 nas EMs e nos CMEIs. Nesta normativa a organização das turmas de educação infantil nas EMs foi assim orientada:

Educação Infantil – Escolas Municipais

Dos procedimentos:

1. Matrícula para a Educação Infantil – Pré-escola e ensino fundamental – 1º ano

- Deverá ser matriculada no 1º ano do ensino fundamental, todo estudante que completar 6 (seis anos) em 2016 (ano de nascimento 2010) sem exceção.
- Deverá ser matriculada na Pré-escola, toda criança de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos em 2016, sem exceção.
- Deverá ser matriculada no Pré II toda criança que completar 5 (cinco) anos em 2016, sem exceção.

- Deverá ser matriculada no Pré I toda criança que completar 4 (quatro) anos até 31 de março de 2016 (ano de nascimento 2012).
  - As escolas que tiveram poucos cadastros para o Pré I, irão no período da matrícula formar turmas de Pré Único (Pré I e Pré II).
- Em fevereiro, se a procura por vagas das crianças nascidas em 2012 aumentar, as turmas deverão ser separadas em Pré I e Pré II.
- A escola receberá do Departamento de Planejamento e Informações- DPI a lista das crianças/estudantes que deverão efetivar a matrícula na Pré-escola ou no 1º ano do ensino fundamental, resultado do cadastramento (CURITIBA, 2015).

Os procedimentos acima apresentados referem-se às turmas e as faixas etárias correspondentes às matrículas na pré-escola das escolas da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. Antes da implementação da obrigatoriedade, as EMs atendiam crianças com idade entre os 4 anos completos até os 5 anos completos até o final do ano corrente, ou seja, a faixa etária da etapa Pré II. A partir da obrigatoriedade, as EMs passaram a ofertar o Pré I e o Pré II. Nas escolas com pouca procura de Pré I, foi organizada a turma de Pré Único.

A instrução normativa da PMC também detalhou as faixas etárias das turmas da pré-escola nos CMEIs, da seguinte forma:

#### Educação Infantil - CMEIs

##### Matrículas e Rematricula

- Deverá ser matriculada na Pré-escola, toda criança de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos em 2016, sem exceção.
- Deverá ser matriculada no Pré II toda criança que completar 5 (cinco) anos em 2016, sem exceção.
- Deverá ser matriculada no Pré I toda criança que completar 4 (quatro) anos até 31 de março de 2016 (ano de nascimento 2012).
- O CMEI receberá do Departamento de Planejamento e Informações- DPI a lista das crianças/estudantes que deverão efetivar a matrícula na Pré-escola ou no 1º ano do ensino fundamental, resultado do cadastramento (CURITIBA, 2015).

A composição das turmas dos CMEIs e a faixa etária das crianças a serem atendidas na pré-escola, foi assim apresentada: Pré I ( crianças de 3 anos até completar 4 no dia 31 de março), Pré II (crianças desde 4 anos até completar 5 anos durante o ano letivo). Cabe destacar que o documento não cita para os CMEIs as turmas do Pré Único.

Após a aprovação e publicação das instruções normativas em Diário Oficial, o Conselho Municipal da Educação de Curitiba, resolveu realizar consulta ao Ministério Público Estadual do Paraná (MPPR), setor da educação, sobre o corte etário proposto para as matrículas nas turmas da pré-escola, mais especificamente no Pré I. Para compreender melhor este movimento a seguir será apresentada a entrevista realizada com a ex-superintendente da educação da SME de Curitiba:

Nós tínhamos tudo pronto para colocar no Pré I todas as crianças que completariam 4 anos até 31 de março e no Pré II todas as crianças de 4 que completariam 5 anos até a data do corte etário. Conversamos com o conselho municipal que tratou de redigir as normativas para concretizá-lo, porém o conselho teve uma conversa com o setor de

educação do Ministério Público e este não aceitou a proposta e disse que iria intervir. Então, o conselho conversou com a secretária e acharam, por bem, permanecer da forma anterior. Tivemos que implementar os 4 anos seguindo os critérios do Ministério Público do primeiro ano. (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, informação oral, 2019).

A interferência do MPPR na implementação do corte etário na educação do estado do Paraná vem desde a definição da faixa etária do ensino fundamental de nove anos, quando o ministério por meio de uma ação civil pública conseguiu uma liminar que determinou a não utilização do corte etário, fazendo com que as crianças com idade desde 5 anos até completar 6 anos durante o ano letivo tivessem a matrícula garantida no primeiro ano do ensino fundamental. Esta história se repetiu em relação ao segmento da pré-escola na educação infantil, pois a PMC e o CME resolveram voltar atrás da decisão do corte etário e a SME suspendeu a instrução normativa, que colocava o corte etário no Pré I - para as crianças de três até 4 anos em 31 de março, com receio da intervenção e do conflito com o MPPR.

A ex-superintendente da educação externalizou seu sentimento de impotência frente a atitude tomada de não optar pelo corte etário da seguinte forma “não ter insistido no corte etário foi uma pena, pois poderíamos ter acertado todo o problema da faixa etária do pré e do ensino fundamental” (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO INFANTIL, 2019, informação verbal).

Para Zander (2015) os conselhos municipais de educação, aqueles que possuem sistemas próprios, têm uma função importante frente a decisão da idade corte, pois “verificou-se que a competência para regulamentar o corte etário é dos conselhos de educação, cada qual o seu sistema de ensino” (ZANDER, 2015, s. p.), o que levou o CME de Curitiba a recuar sobre o corte etário para a faixa etária da obrigatoriedade merece um estudo mais específico e aprofundado, o que não será possível realizar nesta tese.

Para compreender melhor as mudanças no fluxo de turmas dos CMEIs, importa ainda destacar que nos anos que antecederam 2016, a SME definia a seguinte organização para efetivação das matrículas: Maternal I (crianças de 1 ano e 7 meses até 2 anos e 4 meses); Maternal II (crianças de 2 anos e 5 meses até 3 anos) e Maternal III (crianças de 3 anos a completar 4 anos no período em curso). Com o fim do período estabelecido pela EC 59/2009, a SME passou a ofertar Maternal I, Maternal II e Maternal Único, encerrando o Maternal III, já que as crianças desta faixa etária foram matriculadas no Pré I ou no Pré Único.

A narrativa da ex-superintendente não coincide com os depoimentos das diretoras de CMEIs em relação a não abertura das turmas de Berçário, conforme veremos adiante. Ademais, as unidades sempre tiveram uma lista de espera por faixa etária, dentre elas a lista do Berçário,

a qual gerava grande expectativa de vaga para as famílias que preenchiam o cadastro de espera. Em pesquisa realizada na mesma Rede Municipal de Ensino, é possível reiterar que se tratava, de fato, de uma escolha política para cumprir as determinações da EC 59/2009:

As matrículas nos CMEIs seguiram a ordem de matricular as crianças que estavam em lista de espera por faixa etária decrescente, ou seja, foram matriculadas primeiro todas as crianças das turmas de Pré-escola (a completar 5 anos no ano em curso), seguidas das turmas de maternal III (a completar 4 anos no ano em curso), maternal II (2 anos e 5 meses a 3 anos), e assim sucessivamente. Nesse movimento houve o fechamento de turmas de berçário (3 meses a 1 ano e 6 meses) em diferentes CMEIs de todas as regionais do município. As vagas que já não eram suficientes para atender a demanda de crianças em lista de espera, com esse movimento, se tornaram ainda mais escassas (ARBIGAUS, 2018, p. 41).

Essas reorganizações implementadas pela PMC, fizeram com que todas as crianças que já eram da Rede Municipal de Ensino e as que estavam realizando a matrícula pela primeira vez, na faixa etária dos 3 anos a completar 4 durante o ano letivo de 2016, foram matriculadas no Pré I. E de acordo com a ex-superintendente isso foi um complicador mediante a demanda por essa educação no ano de 2016.

A não utilização do corte etário mexeu com a reorganização dos CMEIs, porque aumentou a demanda de crianças de maternal. O que não foi ruim no ponto de vista de atendimento, porém essa faixa etária era basicamente de 3 anos, ou seja, todas as crianças que faziam 4 anos naquele ano seriam crianças de maternal, mas sem corte etário foram matriculadas nas turmas de Pré I (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, 2019, informação verbal).

Nos CMEIs um dos efeitos ocasionados por essa forma de implementar a obrigatoriedade foi a extinção da turma de maternal III e a inserção das crianças dessa faixa etária nas turmas de Pré I. Já as unidades que antes só ofertavam o Pré II (crianças com idade desde 4 para 5 anos), passaram a matricular crianças com idade desde 3 para 4 anos, como a procura dessa faixa etária era maior nos CMEIs, as escolas passaram a ofertar o Pré-Único (crianças do Pré I e Pré II).

Ainda sobre a obrigatoriedade do atendimento às crianças com idade desde 3 para 4 anos na pré-escola, a superintendente educacional do período de 2013 a 2016 informou que :

Aconteceu mais um fato que poucas pessoas falam, mas nós - junto com o departamento de finanças - observamos, pois foi uma fase em que o Brasil passou por uma grande crise financeira imensa em 2015 e 2016. Em função dessa crise, muitas famílias tiraram as crianças das escolas privadas e as matricularam na rede municipal de ensino. Isto foi uma novidade, porque geralmente estas famílias matriculavam as crianças só no primeiro ano, mas com a dificuldade financeira e a obrigatoriedade elas anteciparam as matrículas na rede pública. Estas vagas precisaram ir para os CMEIs, embora as escolas tivessem salas vazias, e foi por isso que em muitos CMEIs as turmas de Berçário I e Berçário II foram unificadas e viraram Berçário Único. (Ex-superintendente De Educação, 2019, depoimento oral).

Dois elementos podem ser destacados a partir dessa informação, primeiro em relação à projeção da demanda do município para a implementação da obrigatoriedade a partir dos 3 anos a completar 4 durante o ano letivo, pois conforme a própria ex-superintendente informou já existia um planejamento prévio para a possibilidade de não poder utilizar o corte etário, na época.

O segundo ponto diz respeito a retirada das crianças das escolas privadas na faixa etária da obrigatoriedade nos anos de 2015 e 2016, pois para além da restrição financeira citada a própria ex-superintendente (2019) informou que a rede municipal sempre recebeu crianças que frequentavam a educação infantil privada e que ao atingirem a faixa etária da educação obrigatória se matriculavam nas EMs para estudar no ensino fundamental público. E que esse movimento também pode ter ocorrido em função da obrigatoriedade ter abrangido a faixa etária entre 4 e 5 anos, aumentando assim a procura pela pré-escola municipal.

Ainda de acordo com a ex-superintendente da educação, os CMEIs tinham poucas salas para atender a demanda da obrigatoriedade, principalmente para as crianças da faixa etária dos 3 para 4 anos, o que ocasionou mudanças estruturais nas turmas nos CMEIs.

Dessa forma, precisava de mais salas nos CMEIs, porém nas escolas havia salas sobrando. Era uma situação muito difícil, pois necessitamos abrir salas para atender a obrigatoriedade da pré-escola e a única forma de fazer isto foi juntar as turmas de berçário 1 e berçário 2 num berçário único. Nós tentamos minimizar o máximo possível. O departamento de planejamento estava diretamente ligado à superintendência executiva, mas como eu sabia da importância do acompanhamento da superintendência pedagógica fomos trabalhar juntos. Na minha época tivemos 15 turmas de berçário que foram modificadas e que tivemos que transformar em pré-escola, mais ou menos.

Constata-se que para atender plenamente a implementação da obrigatoriedade, a SME priorizou, no fluxo das unidades que ofertavam educação infantil, as turmas de Pré I, Pré Único e Pré II em detrimento das turmas de Berçário. Essa constatação está registrada em documento emanado pelo próprio município, onde afirma que “em 2016, o município deixou de ofertar 47 turmas de berçário, um impacto que atingiu aproximadamente 750 famílias” (CURITIBA, 2018, p. 1).

Esse foi o efeito da política que mais impactou na educação infantil do município de Curitiba, pois não foi só a junção das turmas de berçário que ocorreu neste processo da implementação da obrigatoriedade da pré-escola, pois também neste ano não houve abertura das turmas de berçário, principalmente para as crianças com idade entre 0 e 1 ano e meio, o que ocasionou diminuição na oferta de vagas para essas crianças. Ao falar sobre a falta de oferta de vagas para as crianças do Berçário, a ex-superintendente assim explicou:

Nós não fechamos nenhuma turma de berçário nos CMEIs, priorizamos a Pré-escola porque tínhamos que garantir a obrigatoriedade. O fluxo foi seguido de acordo com o cadastro e a matrícula das crianças. [...] Em 2016, aumentou a demanda do maternal, porque todas as crianças de 3 anos que faziam 4 anos naquele ano seriam crianças de maternal e na época foram para a obrigatoriedade do Pré. Então, todas essas crianças - as que estavam nos CMEIs e as que estavam fora dos CMEIs - foram para o Pré. Então, aumentou de forma significativa. (EX-SUPERINTENDENTE DA EDUCAÇÃO, 2019. Depoimento oral).

A narrativa da ex-superintendente não coincide com os depoimentos das diretoras de CMEIs em relação ao fechamento das turmas de Berçário, conforme veremos mais à frente. Ademais, as unidades sempre tiveram uma lista de espera por faixa etária, dentre elas a lista do Berçário, a qual gerava grande expectativa de vaga para as famílias que preenchiam o cadastro de espera. Em pesquisa realizada na mesma Rede Municipal de Ensino, é possível reiterar que se tratava, de fato, de uma escolha política para cumprir as determinações da EC 59/2009:

As matrículas nos CMEIs seguiram a ordem de matricular as crianças que estavam em lista de espera por faixa etária decrescente, ou seja, foram matriculadas primeiro todas as crianças das turmas de Pré-escola (a completar 5 anos no ano em curso), seguidas das turmas de maternal III (a completar 4 anos no ano em curso), maternal II (2 anos e 5 meses a 3 anos), e assim sucessivamente. Nesse movimento houve o fechamento de turmas de berçário (3 meses a 1 ano e 6 meses) em diferentes CMEIs de todas as regionais do município. As vagas que já não eram suficientes para atender a demanda de crianças em lista de espera, com esse movimento, se tornaram ainda mais escassas (ARBIGAU, 2018, p. 41).

O ano de 2016, por conta da não abertura das turmas de berçário I a PMC foi bastante questionada e assim justificou sua ação:

[...] o número de turmas para crianças na faixa dos 3 aos 5 anos passará de 490 para 558 em 2016. Por outro lado, serão fechadas 47 turmas de berçário, que atendem a crianças de 3 meses a 1 ano e meio. O número de turmas para essa faixa passará de 245 para 198. “Nenhuma criança de zero a 3 anos já matriculada na rede municipal deixará de ser atendida”, garante o município. Segundo a prefeitura, a redução será temporária, até a entrega dos 24 CMEIs que estão sendo construídos em diferentes regiões da cidade. “Serão abertas mais 74 turmas de berçário, chegando a dezembro de 2016 com 272 turmas, garantindo atendimento em período integral a mais de 5 mil crianças, número superior ao que é atendido atualmente” (SME, 2016, entrevista – Gazeta do Povo).

Importa também, para essa pesquisa, apresentar a percepção do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba acerca desse processo de implementação da obrigatoriedade. Em entrevista com a ex-diretora do SISMUC, a servidora relata que não houve diálogo para construir alternativas possíveis e que melhor atendessem às necessidades da população:

A prefeitura não chamou para discutir sobre a obrigatoriedade, ela apenas aplicou a implementação sem conversar e entender qual seria o melhor caminho, principalmente nos CMEIs onde a forma ocasionou fechamentos de turmas para a abertura do Pré I e Pré II dentro das unidades. Portanto, a prefeitura, ela, para suprir uma demanda,

acabou quase deixando inexistente outra (EX-DIRETORA DO SISMUC, 2019, depoimento oral).

A ex-diretora do SISMUC apresenta outra consequência decorrente do fechamento de turmas das crianças menores, foi o imediato remanejamento dos professores de Educação Infantil, determinado pela SME:

[...] isto foi muito prejudicial dentro das próprias unidades porque houve muita rotatividade de profissionais, já que para atender a turma de Pré você necessita de dois professores de Educação Infantil e para atender uma turma de Creche você necessita de três professores. Então, os CMEIs que fecharam essas turmas de crianças menores para abrir turmas para as crianças maiores sofreram porque os últimos profissionais que chegaram às unidades tiveram que sair do CMEI e fazer todo o remanejamento, escolher vaga em outro lugar e começar de novo (EX-DIRETORA DO SISMUC, 2019, depoimento oral).

A escolha política da SME de Curitiba para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola nos CMEIs atrelada à ausência de diálogo com o órgão representante dos servidores - SISMUC - desencadeou, por parte deste, além das manifestações, denúncia junto ao Ministério Público:

Na sexta-feira (11), o Sismuc protocolou extenso documento na Promotoria de Justiça de Proteção à Educação do Ministério Público (MP) do Paraná. Na denúncia, provas da precarização do atendimento às crianças e das condições de trabalho nos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) de Curitiba. E, ainda, a ameaça de fechamento de pelo menos 23 berçários na reorganização escolar de Gustavo Fruet (PDT), sobrecarregando ainda mais professores de Educação Infantil (SISMUC, 2015, s/p).

O remanejamento dos professores de Educação Infantil foi um dos motivos para o SISMUC denunciar a precarização do atendimento às crianças, pois o redimensionamento reduziu o número de professores nos CMEIs que substituíram as turmas de berçário por turmas de pré.

Essa substituição foi pauta de debate no Conselho Municipal de Educação de Curitiba, levada também pelo SISMUC:

Ofício n. 264/2015 SISMUC – Solicitação de pauta sobre redimensionamento de turmas nos CMEIs e Pré-escolas, com o fechamento de berçários e ampliação do Maternal III e Pré-escolas e da abertura para a participação do sindicato, nesse debate (SISMUC, 2015)

No dia da reunião, a presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) de Curitiba abriu espaço para apresentação realizada pela representante do SISMUC, mas optou por um posicionamento aparentemente técnico que asseverou as determinações expressas na Portaria Municipal:



A presidente informou que, conforme solicitado, a diretoria e a assessoria do SISMUC fariam uma apresentação sobre o redimensionamento de turmas nos CMEIs [...] A coordenadora do SISMUC, explicou que, em alguns CMEIs, estão sendo fechadas turmas de berçário, comentou sobre a preocupação do Sindicato, em relação ao fechamento dessas turmas e questionou sobre o posicionamento do CME, em relação a esse fechamento. A presidente lembrou que o SISMUC solicitou uma pauta e não uma discussão sobre o tema; comentou que existe um documento disponibilizado pela SME, que trata sobre o dimensionamento de turmas para 2016 (NASCIMENTO, 2018, p. 51).

Cabe considerar que se de um lado o Conselho Municipal de Educação abriu espaço para ouvir o que estava acontecendo nos CMEIs, de outro, transformou essa escuta apenas em ruído ao não realizar nenhuma ação para averiguar ou modificar o redimensionamento dos profissionais e o fechamento das turmas de Berçário.

As famílias das crianças também procuraram o Ministério Público e a CMC, neste espaço foi promovida uma manifestação pública sobre o fechamento das turmas de berçário.

“Eu confio no CMEI e não tenho condição de pagar particular”. A frustração de Cibelle de Almeida dos Santos teria motivado a mobilização. Organizamos todo o movimento em 15 dias. Acionamos outros grupos de mães e pais, a Imprensa, o sindicato. “Fico feliz que seremos ouvidas” concluiu ela, que é professora de Educação Infantil na Prefeitura Municipal de Curitiba (SISMUC, 2015).

A despeito de possíveis incômodos que esses movimentos possam ter engendrado no desenho de implementação da obrigatoriedade construído pela SME, na prática o ano de 2016 foi marcado pelo fechamento de 47 (quarenta e sete) turmas de Berçário. (Curitiba, 2018)

Em entrevista à um jornal local, o representante da SME explicou que nenhuma criança matriculada na rede municipal de ensino na faixa etária de 3 meses a 1 ano e meio, deixaria de ser atendida. Mediante a essa entrevista, é possível refletir que o problema maior não é a criança que já está matriculada e frequentando os CMEIs, mas àquelas que não tiveram acesso a matrícula na creche por falta de oferta da oferta das turmas do berçário.

Cabe destacar que a falta de um planejamento a longo prazo, não só por esta gestão, mas também pela anterior, ocasionou estas soluções aligeiradas para atender todas as crianças entre 4 anos incompletos até os 5 anos. O que nos remete às reflexões realizadas sobre a fragmentação entre os segmentos da pré-escola e da creche, deve-se:

[...] evitar a cisão da creche e da pré-escola, sob o risco de flexibilizar o significado da creche como “atenção integral ao desenvolvimento da primeira infância”, abrindo a possibilidade de alternativas de atendimento não formais, em espaços domésticos ou não, inadequados aos critérios educacionais (VIEIRA, 2011, p. 247).

Para pensar uma política pública de atendimento da população na educação infantil, é fundamental a existência de um diagnóstico que indique claramente a quantidade de população na faixa-etária a ser atendida. Isso tem se mostrado um problema na medida em que muitos

municípios não possuem tal informação e que os dados do recenseamento populacional são atualizados pelo IBGE apenas a cada dez anos, o que pode gerar uma defasagem entre a informação disponível e a realidade.

Por outro lado, os municípios podem utilizar outras fontes de dados para a atualização desse diagnóstico, permitindo o planejamento de uma política de atendimento mais eficiente e adequada à demanda. Por exemplo, utilizando as informações do Sistema Único de Saúde (SUS) ou outras formas de registro municipal.

O cálculo da quantidade de crianças sem atendimento exigiria o número da população por faixa-etária e o atendimento correspondente para o mesmo ano. Contudo, o número atualizado da população por faixa-etária não está disponível para o ano de 2018. O valor mais atualizado é o divulgado pelo Censo Populacional do IBGE de 2010. Cabe ressaltar que há estimativas e projeções divulgadas pelo IBGE e outros órgãos oficiais de pesquisa populacional (por exemplo, o IPARDES), como a pesquisa sobre projeção da população no Brasil nas diferentes unidades da federação, realizada pelo IBGE em 2013 e revisada em 2018. De acordo com os dados apresentados, há uma tendência de redução da taxa de natalidade a longo prazo, apresentada pelo próprio IBGE como taxa de fecundidade.

As estimativas divulgadas consideram um grande conjunto de fatores, como os registros de nascimento, as chances de sobrevivência, os impactos dos processos migratórios, entre outros (IBGE, 2018), o que pode permitir uma aproximação maior entre estimativas e realidade, melhorando as condições para a utilização desses dados na elaboração de políticas públicas. De acordo com o relatório publicado pelo IBGE,

A atualização da componente fecundidade permitiu a revisão da tendência considerada nas Projeções 2013, que sobrestimou o número absoluto de nascimentos nos anos 2000, para o Brasil, e considerava a queda da fecundidade constante e linear. Com a análise baseada no comportamento dos registros, foi possível constatar que a queda não foi linear e que houve uma estabilidade e recuperação pontual do número de nascimentos. A tendência de queda dos nascimentos a partir de 2017 também pode ser observada na Revisão 2018, porém, com valores absolutos maiores. A Revisão 2018 estima recuperação dos nascimentos em 2017 (acredita-se que a queda em 2016 tenha sido pontual, devido, sobretudo, ao surto do Zika vírus) com posterior redução suave a partir desse ano. (IBGE, 2018, s. p.)

TABELA 17 – TAXAS DE FECUNDIDADE TOTAL ESTIMADAS E PROJETADAS PARA O BRASIL, REGIÃO SUL E O ESTADO DO PARANÁ, 2000/2030

Ano	Estimadas			Projetadas		
	2000	2010	2015	2018	2020	2030
Brasil	2,32	1,75	1,8	1,77	1,76	1,72
Sul	2,15	1,63	1,77	1,74	1,74	1,72
Paraná	2,19	1,72	1,8	1,8	1,79	1,76

Fonte: A autora, com dados do IBGE (2018).

As previsões feitas em 2013 de queda constante e linear dos nascimentos não se confirmaram e foram objeto da revisão das estimativas em 2018. Os dados divulgados pelo IBGE indicam que houve maior redução da taxa de natalidade entre 2000 e 2010, redução que não se mostrou uma tendência permanente. As projeções até 2030 indicam uma redução mais lenta. Portanto, as políticas educacionais para a educação infantil precisam assumir com urgência a ampliação das vagas para a população com idade entre 0 e 5 anos, pois qualquer redução da demanda não atendida em virtude de uma possível redução da taxa de natalidade faz parte de um futuro incerto e distante da realidade atual.

Contudo, os cálculos do IBGE para a estimativa da população são feitos para os estados e não podem ser desagregados para o nível dos municípios. Uma possibilidade de aproximação do cálculo para o município poderia ser feita pela análise do percentual da população do estado que reside em cada município. Outra possibilidade, que será indicada posteriormente, é a utilização direta dos dados do DATASUS<sup>19</sup> sobre o número de crianças nascidas vivas a cada ano. Assim, o cálculo das crianças sem atendimento e do percentual pode estar superestimado ou subestimado, a depender do movimento local real das taxas de natalidade.

A Tabela 18 apresenta o cálculo da população sem atendimento por faixa-etária considerando duas fontes de anos distintos: A população do município de Curitiba de acordo com o Censo Populacional de 2010 (IBGE) divulgada pelo IPARDES no Caderno Estatístico do Município de Curitiba (2020) e a quantidade de crianças atendidas de acordo com o Censo Escolar de 2017 (INEP).

O cálculo do percentual de crianças sem atendimento foi construído a partir da informação sobre a população por faixa-etária indicada pelo Censo Populacional de 2010,

<sup>19</sup> Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) é um grande provedor de soluções de software para as secretarias estaduais e municipais de saúde, sempre adaptando seus sistemas às necessidades dos gestores e incorporando novas tecnologias (Fonte: <http://datasus.saude.gov.br/sobre-o-datasus/>).

relacionando com o número de crianças atendidas pelas escolas públicas e privadas no município de Curitiba, de acordo com o Censo Escolar (2017). Verifica-se que o percentual de não atendimento é maior nas faixas de idade das crianças mais novas. Na faixa-etária da creche o déficit de atendimento varia entre 34,3% e 99,4%, com grande prejuízo para as crianças que deveriam ser atendidas no berçário.

O atendimento das crianças de 2 anos de idade se aproxima 46%; e para as crianças de 3 anos de idade é possível que o atendimento atinja 65% se os dados de fato se aproximarem da realidade. Enquanto o percentual de atendimento das crianças menores de 1 ano de idade não passa de 0,6% e das crianças com 1 ano completo pode chegar a 22%. Assim, mesmo que as informações obtidas não sejam absolutamente fiéis à realidade, indicam uma situação de grande omissão do poder público no atendimento das crianças pequenas.

Como já explicitado anteriormente, os dados do último Censo Populacional realizado pelo IBGE, disponíveis para o nível dos municípios, referem-se ao ano de 2010 e os dados de matrícula utilizados na Tabela 18 referem-se ao ano de 2017. Assim, temos duas fontes distintas e dois anos distintos. Portanto, os valores indicados não podem ser tomados como registro da realidade local, mas como uma aproximação desta realidade. Isso explica porque, ao longo da análise foram destacados os percentuais calculados e não os valores absolutos. De um lado, é possível considerar que as informações levantadas pelo Censo Populacional de 2010 estão desatualizadas, pois se referem a uma realidade de 10 anos atrás, mas de outro lado, são as informações disponíveis e podem ser consideradas como uma referência para o cálculo aproximado da população por faixa-etária.

TABELA 18 – POPULAÇÃO E CRIANÇAS ATENDIDAS POR FAIXA-ETÁRIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 2010 E 2017.

<b>Faixa etária</b>	<b>População por faixa-etária (2010)</b>	<b>Crianças matriculadas em 2017</b>	<b>População sem atendimento</b>	<b>% de crianças sem atendimento</b>
Menos de 1 ano	22241	133	22108	99,4
1 ano	21158	4808	16350	77,3
2 anos	21282	9781	11501	54
3 anos	21459	14102	7357	34,3
4 anos	21779	18213	3566	16,4
5 anos	21938	21386	552	2,5
Total	129857	68423	61434	47,3

FONTE: IBGE (2010) e Microdados do Censo Escolar 2017 (INEP/MEC), considerando o número de crianças atendidas e não de matrículas.

Os dados da Tabela 18 indicam a possibilidade de existirem crianças na idade de obrigatoriedade sem atendimento e apontam para a existência de crianças com idade entre 4 e 5 anos que não estão sendo atendidas pela oferta de pré-escola em Curitiba. Verifica-se, ainda que o percentual de não atendimento é mais alto quanto menor a idade da criança, ou seja, o atendimento é desigualmente distribuído. Contudo, é possível que o atendimento no município atinja um percentual maior ou menor do que o apresentado na Tabela 18, tendo em vista que os valores de referência estão sendo tomados como uma aproximação e não como valores absolutos fiéis, fazendo com que esse número estimado de crianças sem atendimento seja maior ou menor do que o apresentado. Isso só poderia ser calculado com maior precisão se os dados estivessem atualizados.

Outra forma de procurar identificar o déficit de vagas para o atendimento das crianças na educação infantil no município de Curitiba, desenvolvido ao longo dessa pesquisa, foi buscar novas fontes de dados para comparar com a matrícula. Assim, buscou-se a informação sobre o número de crianças nascidas vivas entre os anos de 2012 e 2017, obtidos pelo DATASUS (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde), como uma fonte alternativa.

A Tabela 19 a seguir apresenta o número de crianças nascidas vivas entre 2012 e 2017 e compara com os dados de matrícula de crianças com menos de 1 ano de idade no mesmo período. Verifica-se que o percentual de atendimento é extremamente baixo e se reduz ao longo do período analisado, passando de 1,2% em 2012 para 0,6% em 2017. Esse percentual corrobora as estimativas apresentadas na Tabela 18, confirmando a falta de oferta de vagas.

TABELA 19 – NÚMERO DE CRIANÇAS NASCIDAS VIVAS E CRIANÇAS COM MENOS DE 1 ANO DE IDADE MATRICULADAS EM INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL, EM CURITIBA, 2012 A 2017.

Ano de nascimento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
número de crianças nascidas vivas	25079	24932	24815	24506	23217	22745
crianças matriculadas com menos de 1 ano de idade*	312	318	406	198	177	133
% de atendimento	1,2	1,3	1,6	0,8	0,8	0,6

Fonte: DATASUS (2017).

Nota: \* Microdados do Censo Escolar de 2012 a 2017 (INEP/MEC), considerando o número de crianças atendidas e não de matrículas.

Outra forma de análise construída a partir dos dados do DATASUS permitiu a comparação entre o número de crianças nascidas vivas nesse período e o número de crianças matriculadas em 2017, o que não significa que não ocorreram oscilações em decorrência de migração, fatalidades e outros fatores demográficos. Mesmo sem ter a possibilidade de calcular tais oscilações, a informação não pode ser negligenciada, pois tem origem em uma importante fonte de referência, o Sistema Único de Saúde.

A Tabela 20 apresenta uma comparação entre a estimativa do número de crianças por faixa-etária em 2017, considerando o número de crianças nascidas vivas em Curitiba entre os anos de 2012 e 2017, e o número de crianças matriculadas em instituições públicas e privadas que ofertavam educação infantil em 2017.

Verifica-se que o atendimento está concentrado na rede municipal e nas instituições privadas, pois a oferta pela rede federal é bastante reduzida e pela rede estadual é inexistente. Os dados do Censo Escolar de 2017 indicam a presença de uma criança com 3 anos e três crianças com 5 anos matriculadas na rede estadual de ensino, o que provavelmente é resultante de erro na informação. Contudo, como o dado está oficialmente disponível desta forma, optou-se por mantê-lo na tabela.

Considerando o total de crianças atendidas e a estimativa do número de crianças por faixa-etária, calculou-se uma estimativa do déficit de vagas para o atendimento das crianças de creche e pré-escola. Assim, é possível que o déficit de vagas para o atendimento de todas as

crianças na faixa-etária de creche (de 0 a 3 anos) chegue a 66459<sup>20</sup> vagas, para atender de forma universal. Considerando a estimativa do número total de crianças nesta faixa etária, de 95283<sup>21</sup>, calcula-se que, para o cumprimento da meta do PNE, ou seja, para alcançar 50% de atendimento (o que corresponderia a 47641 crianças), faltariam 18817<sup>22</sup> vagas. Já para a pré-escola, o déficit de vagas chegaria a 10412. Considerando que a educação básica é obrigatória a partir dos 4 anos de idade, as crianças com idade entre 4 e 5 anos deveriam estar todas matriculadas na pré-escola. Esse déficit de vagas, portanto, fere diretamente o direito constitucional à educação de mais de 10 mil crianças apenas no município de Curitiba.

Os dados permitiram, também, a construção de um novo cálculo em relação ao provável percentual de crianças sem atendimento por faixa-etária. Esse percentual varia entre 43,2% e 99,4% na faixa-etária de 0 a 3 anos; e varia entre 14,7% e 26,9% para as crianças com idade entre 4 e 5 anos. É importante ressaltar que a não matrícula da criança com idade entre 4 e 5 anos na educação infantil pode ser resultado de múltiplos fatores, entre eles, a inexistência de vaga, a implementação tardia da ampliação da obrigatoriedade (pois os dados referem-se ao ano de 2017 e a legislação estabeleceu 2016 como prazo para a sua implementação), a falta de informação das famílias em relação à obrigatoriedade de matrícula e ao direito de acesso à pré-escola.

---

<sup>20</sup> Este valor foi calculado pela soma do déficit estimado de vagas para crianças de 0 a 3 anos de idade, conforme os dados da Tabela 20.

<sup>21</sup> Este valor foi calculado pela soma dos valores da estimativa do número de crianças em 2017, conforme os dados da Tabela 20.

<sup>22</sup> Este valor foi calculado pela subtração do número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos de idade do número estimado de vagas para atender 50% das crianças nesta faixa-etária, conforme os dados da Tabela 20.

TABELA 20 – NÚMERO DE CRIANÇAS MATRICULADAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL, POR FAIXA-ETÁRIA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, EM COMPARAÇÃO COM A IDADE HIPOTÉTICA DAS CRIANÇAS NASCIDAS VIVAS ENTRE 2012 E 2017, EM CURITIBA, 2017.

<b>Idade</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 ano</b>	<b>2 anos</b>	<b>3 anos</b>	<b>4 anos</b>	<b>5 anos</b>
<b>Crianças matriculadas na rede federal*</b>	0	16	22	20	20	31
<b>Crianças matriculadas na rede estadual*</b>	0	0	0	1	0	3
<b>Crianças matriculadas na rede municipal*</b>	51	2677	4987	7046	10174	12940
<b>Crianças matriculadas nas escolas privadas*</b>	82	2115	4772	7035	8019	8412
<b>Total de crianças matriculadas por idade*</b>	133	4808	9781	14102	18213	21386
<b>Estimativa do número de crianças em 2017**</b>	22745	23217	24506	24815	24932	25079
<b>Déficit estimado de vagas</b>	22612	18409	14725	10713	6719	3693
<b>% de crianças sem atendimento</b>	99,4	79,3	60,1	43,2	26,9	14,7

FONTE: DATASUS (2012 a 2017); Censo Escolar (2012 a 2017)

Notas: \* Microdados do Censo Escolar de 2012 a 2017 (INEP/MEC), considerando o número de crianças atendidas e não de matrículas.

\*\* Estimativa definida pelo número de crianças vivas nascidas entre 2012 e 2017 em Curitiba, de acordo com o endereço da mãe na época do nascimento, considerando a idade que teriam em 2017, que não considera eventuais fatalidades no período, bem como mudanças de endereço.

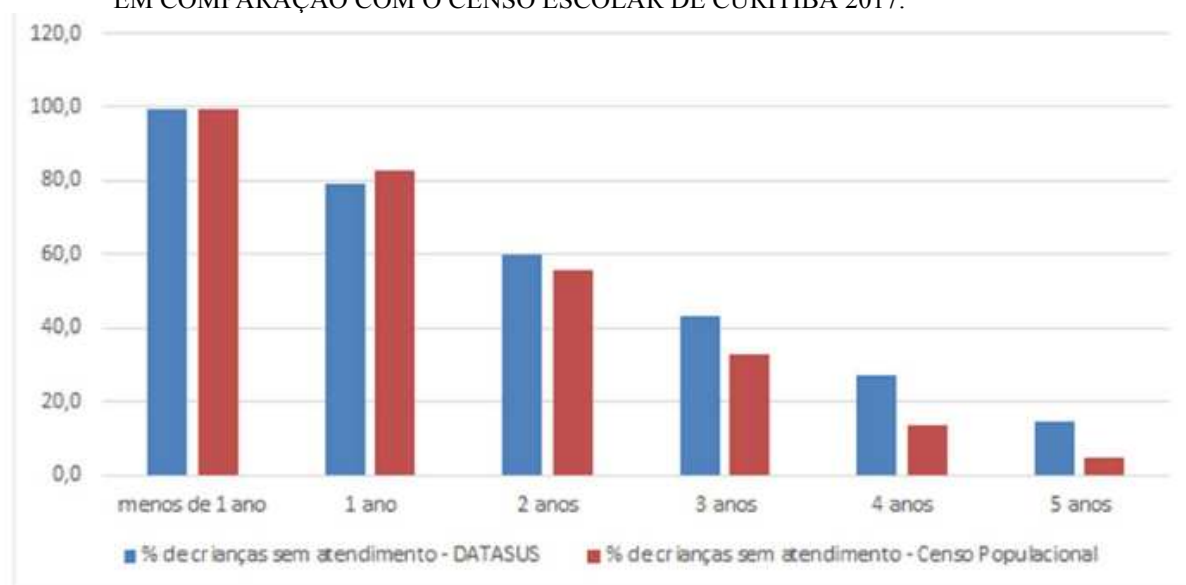
Comparando os percentuais de crianças sem atendimento por faixa-etária obtidos a partir dos dados do Censo Populacional (IBGE, 2010) e dos dados sobre as crianças nascidas vivas entre 2012 e 2017 (DATASUS, 2017), cotejados com os dados de matrícula do Censo



Escolar (INEP) de 2017, verificou-se que há diferença no resultado do cálculo mas há também manutenção nas tendências. No segmento de creche, os achados indicam que há quase inexistência de atendimento para as crianças com menos de 1 ano de idade; poucas matrículas para as crianças de 1 ano de idade; maior atendimento para as crianças de 2 e 3 anos de idade. Já na pré-escola, embora haja maior atendimento, verificou-se que a obrigatoriedade não tem sido respeitada na medida em que em ambos os casos há falta de atendimento. Observa-se, também, que há menor atendimento para as crianças de 4 anos de idade do que para as crianças com 5 anos.

A comparação dos percentuais de crianças sem atendimento por faixa-etária produzidos pelas duas metodologias de cálculo permite confirmar a falta de vagas na educação infantil, uma vez que essa constatação foi recorrente, ainda que não permita conhecer o tamanho exato do déficit em virtude do caráter estimativo dos dados.

GRÁFICO 3 – DIFERENÇA ENTRE O PERCENTUAL DE CRIANÇAS SEM ATENDIMENTO POR FAIXA ETÁRIA CALCULADO A PARTIR DOS DADOS DO CENSO POPULACIONAL E DO DATASUS EM COMPARAÇÃO COM O CENSO ESCOLAR DE CURITIBA 2017.



FONTE: DATASUS (2012-2017); Censo Escolar (2012-2017); IPARDES (2019).

Além da falta de informações sobre a população a ser atendida, houve uma situação polêmica em relação à idade de corte para a matrícula das crianças no ensino fundamental com nove anos de duração, que posteriormente produziu consequências no atendimento das crianças com idade entre 0 e 5 anos.

Para o ano de 2017, que está em análise, os dados do Censo Escolar (INEP) identificam que havia 11200 crianças com 5 anos de idade e que completariam 6 anos até o final do ano civil matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental. Verificou-se também que 11

crianças matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental permaneceram com 5 anos de idade até o final do ano civil. Destaca-se que essas crianças estão sendo atendidas e que seu direito a uma vaga na educação básica está sendo garantido, no entanto, elas deveriam ter o direito à educação infantil respeitado.

TABELA 21 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Percentual de crescimento 2013-2015*</b>
Creche	22.962	23.644	24.055	36.869	4,8%
Pré-escola	11.500	11.568	11.696	8	1,2%
Total	34.512	35.212	35.751	36.877	3,6%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2013-2016 (INEP/MEC).

Nota: \*Os dados de 2016 não foram calculados para a contagem de crescimento em porcentagem por apresentarem erros repassados para o Censo Escolar.

Na Tabela 21, o ano de 2016 não foi contabilizado para o cálculo de crescimento de matrícula devido ao fato de seus dados terem sido repassados com erros para o Censo Escolar, como é possível perceber pela concentração das matrículas na creche. Contudo, ao considerar o total de matrículas, verifica-se um crescimento de 6,8% entre 2013 e 2016. Uma vez que o aumento das matrículas ficou em 3,6% considerando o período de 2013 a 2015, é possível que a gestão tenha realizado um esforço para ampliação de vagas em 2016. Mas não é possível afirmar se esse crescimento se refere a matrículas de creche ou pré-escola.

É possível identificar que o crescimento da matrícula da pré-escola entre os anos de 2013 e 2015, mesmo na véspera de implementar a obrigatoriedade, foi menor do que o crescimento percentual da creche.

TABELA 22– TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA POR PERÍODO INTEGRAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Percentual de crescimento 2013-2015*</b>
Creche	22.578	23.284	23.761	30.991	5%
Pré-escola	6.465	6.902	6.972	0	7,8%
Total	29.043	30.186	30.733	30.991	5,8%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2013-2016 (INEP/MEC).

Nota: \*Os dados de 2016 não foram calculados para a contagem de crescimento em porcentagem por apresentarem erros repassados para o Censo Escolar.

Os dados aqui apresentados demonstram o crescimento do período integral na rede municipal de ensino de Curitiba. Verifica-se que o atendimento em tempo integral está concentrado na etapa de creche. Considerando o total de matrículas em creche e pré-escola na rede municipal de Curitiba e a quantidade de matrículas em tempo integral, observa-se que a oferta integral chega a 98,8% das matrículas de creche e a 59,6% das matrículas de pré-escola.

Assim, embora entre 2013 e 2015 as matrículas em tempo integral da creche tenham sido ampliadas em 1183 novas vagas, isso representou um crescimento de 5% do total. Na pré-escola, houve um aumento de 507 novas vagas em tempo integral, o que representou 7,8% de crescimento. O aumento percentual maior na pré-escola se deve à proporção menor de matrículas em tempo integral.

Constata-se, portanto, um tímido aumento da oferta em tempo integral na pré-escola, que não chega a 60% das matrículas totais em 2015. Cabe lembrar que este é o segmento da educação infantil, ofertada em CMEIs e EMs, inclusive nas escolas de tempo integral.

TABELA 23 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Percentual de crescimento 2013-2015</b>
Creche	6.051	5.806	5.712	6.115	1,1%
Pré-escola	4.899	3.628	3.424	3.236	-34%
Total	10.950	9.434	9.136	9.351	-15%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2013-2016 (INEP/MEC).

Os dados da Tabela 23 permitem observar uma diminuição considerável nas matrículas das Instituições conveniadas com a rede municipal de Curitiba, e isto fica mais evidente no segmento da pré-escola. A creche por outro lado ainda apresenta um pequeno crescimento no ano de 2016. Seria possível supor que essa redução do conveniamento na pré-escola pudesse ser explicada pela proximidade do prazo para a implementação da obrigatoriedade para as crianças com idade desde 4 até 5 anos atrelada a uma possível expansão de vagas na rede pública. Contudo, foram criadas 146 novas matrículas na rede municipal e nas redes contratadas ocorreu uma redução de 1663 matrículas, no período entre 2013 e 2015. Ainda que seja desejável a redução de matrícula na rede contratada e a ampliação na rede municipal, observa-se que neste período há uma redução de 1517 matrículas que existiam em 2013 e deixaram de existir em 2015.

Pressupõe-se que a redução de matrículas da pré-escola na rede contratada com a RME de Curitiba, próximo à data de implementação da obrigatoriedade, tenha ocorrido devido a reorganização da SME para atender as crianças de 4 e 5 anos, pois as instituições contratadas as poucos passaram a atender mais as crianças do segmento da creche principalmente no ano de 2016. No entanto, cabe ressaltar que as Redes Contratadas se organizaram para atender as crianças de 0 a 3 anos, mas é possível verificar que Curitiba não transferiu todas as matrículas do segmento da creche para a rede contratada, pois não ocorreu um aumento expressivo de matrículas no período de 2013 a 2016.

Em relação a redução de 1517 matrículas da pré-escola entre 2013 a 2015, este fenômeno pode ser reflexo da matrícula das crianças na faixa etária dos 5 anos a completar 6 até o final do ano letivo no ensino fundamental. É possível observar essa realidade no gráfico 6 desta tese, pois o mesmo mostra praticamente a inexistência da matrícula de crianças de 5 anos completos na educação infantil e a evolução da diminuição do atendimento dessas crianças na pré-escola nos períodos entre 2013 e 2015.

No contexto de ampliação de obrigatoriedade e de existência de fila de espera para o acesso à pré-escola, a movimentação das matrículas indica uma redução da capacidade de atendimento da demanda pelo poder público.

TABELA 24 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2013-2016.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Percentual de crescimento 2013-2015</b>
Creche	1.009	1.020	1.011	1.522	0,2%
Pré-escola	476	479	476	3	0%
Total	1.575	1.499	1.487	1.525	-0,5

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2013-2016 (INEP/MEC).

Nota: Os dados de 2016 não foram calculados para a contagem de crescimento em porcentagem por apresentarem erros.

A Tabela 24 ilustra o não crescimento do número de turmas entre 2013 e 2015, principalmente na pré-escola e isto é significativo porque pode indicar reflexo da falta de um planejamento mais efetivo para a implementação da obrigatoriedade para as crianças de 4 e 5 anos. Os dados de 2016 não podem ser considerados para o cálculo do percentual de crescimento em virtude dos erros já apontados no processo de preenchimento do Censo Escolar.

O acompanhamento realizado sobre a Gestão Gustavo Fruet, no contexto da implementação da obrigatoriedade, teve por objetivo analisar os avanços, desafios e os efeitos das políticas realizadas nesta gestão, em específico naquelas que foram voltadas para os segmentos da creche e da pré-escola.

Em relação a toda a política educacional voltada para a educação de crianças com idade entre 0 e 5 anos, observou-se avanços em relação à carreira dos professores da educação infantil, ao planejamento de construções, adaptações e reformas de unidades de atendimento a etapa da educação infantil, também foi possível observar a preocupação com o planejamento da implementação da obrigatoriedade, principalmente nas informações coletadas nos relatórios de gestão, ainda que na execução dessa política de implementação da obrigatoriedade tenha faltado um maior cuidado com o levantamento de dados sobre a demanda a ser atendida.

No tocante à implementação da obrigatoriedade da pré-escola, pode-se perceber a preocupação inicial com as matrículas das crianças nas turmas de Pré I quando se pretende

colocar o corte etário. Por outro lado, após a não implementação do corte etário, a PMC, que não estava preparada para incluir as crianças de 3 anos a completar 4 anos durante o ano letivo, se viu frente à necessidade de reorganizar os CMEIs e as EMs para atender a obrigatoriedade. O que ocasionou a não abertura das turmas de berçário e a junção das turmas já existentes de berçário I e II formando o berçário único, o que ocasionou o remanejamento dos professores da educação infantil e a diminuição do atendimento do segmento da creche. Já as crianças de 3 para 4 anos foram matriculadas no Pré I e nos Pré Únicos em EMs, espaços esses que nem sempre eram propícios para a educação de crianças tão pequenas.

Contudo, cabe destacar que esta gestão procurou realizar convênios com o governo federal para a expansão da oferta da educação infantil, acessando o PROINFÂNCIA e deixou para a próxima gestão, a construção e inauguração de no mínimo vinte CMEIs. Também atendeu às reivindicações dos professores, dos demais profissionais da educação e da sociedade civil organizada, ao constituir o Fórum Municipal da Educação de Curitiba, realizar Conferências Municipais de Educação e aprovar o Plano Municipal de Educação de Curitiba. Em função dessas e de outras realizações não é possível desconsiderar os avanços desta gestão.

A maneira como a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola foi realizada na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, ampliou os desafios para a garantia de uma educação de qualidade e a necessidade do acompanhamento dos efeitos dessa política. Em função da realidade apresentada, essa pesquisa também apresentará a análise de dois anos da gestão que sucedeu o mandato de Gustavo Fruet.

Portanto, a seguir serão realizadas reflexões e análises sobre a educação infantil na gestão de Rafael Greca e para isso serão analisados o plano de governo, o PPA 2018-2021 e os relatórios de gestão do período de 2017 e 2018.

### 3.2.1 Período 2017 – 2018: Gestão Greca

A gestão do prefeito Rafael Valdomiro Greca de Macedo do Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o seu vice-prefeito Eduardo Pimentel do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi eleita para o período 2017-2020.

Pela segunda vez Rafael Greca governa a cidade de Curitiba, já que foi prefeito no período 1993-1996 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). Cabe destacar que a Gestão Rafael Greca se aproxima da linha política liberal dos ex-prefeitos Beto Richa e Luciano Ducci.

O plano de governo da Gestão Greca tem como tema Viva Curitiba e apresenta cinco pilares: Viva uma gestão limpa, Viva uma prefeitura que não dorme, Viva uma nova mobilidade urbana, Viva uma cidade mais sustentável, Viva com solidariedade e Cidadania Plena. Nestes programas estão as áreas de atuação da: Saúde, Segurança, Educação infraestrutura, Turismo, Cultura, Novas energias e Mobilidade Urbana (CURITIBA, 2017).

No Plano de Governo Viva Curitiba (CURITIBA, 2017) a educação está contemplada no pilar viva com solidariedade e cidadania plena. Neste eixo são elencados objetivos para a área da educação. Neste plano, a educação infantil é citada apenas uma vez, por meio do seguinte objetivo realizar um estudo nas unidades de educação municipal, a fim de identificar possíveis espaços para a educação infantil, aumentando assim o número de vagas para a população com idade entre 0 e 5 anos, informações coletadas do plano de governo (CURITIBA, 2017, p. 42).

Cabe destacar que objetivo elencado almeja o aumento de vagas para as crianças com idade entre 0 e 5 anos, porém o plano não apresenta diagnóstico de como está a educação infantil na rede municipal de ensino de Curitiba e nem a meta que se pretende alcançar durante a gestão. Entre os demais objetivos formulados para a área da educação, no plano de governo 2017-2020, estão a oferta de formação inicial e continuada, o investimento no contra turno das EMs, a implementação do programa de letramento na alfabetização das crianças e dos jovens e adultos e a criação de uma Faculdade Municipal para ofertar o curso de Pedagogia (CURITIBA, 2017). Para compreender como a PMC neste período planejou o orçamento para a gestão 2017-2020, a seguir será apresentado o PPA 2018-2021.

O prefeito Rafael Greca, por meio da Lei Municipal nº 15.131, instituiu o PPA 2018-2021 do Município de Curitiba para o período de 2018 a 2021. O PPA 2018-2021 possui três anexos que apresentam as estratégias a serem executadas durante a gestão neste período. O anexo I da lei se refere aos eixos estratégicos e os programas de governo, o anexo II possui o título Operações Especiais e Reserva de Contingência e o título do anexo III é Fala Curitiba - Consultas Públicas.

Os eixos estratégicos do plano de governo elencados no Anexo I do PPA 2018-2021 são: solidariedade, sustentabilidade e responsabilidade. Com base nestes eixos foram definidos 7 programas: o Viva Curitiba Que Não Dorme, Viva Curitiba Cidadã, Viva Curitiba Saudável, Viva Curitiba Tecnológica, Viva Uma Nova Curitiba, Viva Curitiba Mais Ágil e Viva Curitiba Transparente. No programa Viva Curitiba Cidadã estão os serviços de Educação, Cultura, Meio Ambiente, Assistência Social, Esporte, Lazer e Juventude, Habitação Popular, Defesa Civil, Planejamento Urbano, Segurança alimentar e nutricional, Trabalho e Emprego e Comunicação

Social. A Educação no programa Viva Curitiba Cidadã tem como pressuposto “o fortalecimento das relações com órgãos colegiados e sociedade civil, as ações de melhoria e desenvolvimento da prática pedagógica e a manutenção de infraestrutura e gestão” (CURITIBA, 2017).

Com base no planejamento estabelecido foram traçadas metas e ações para a educação, das quais é possível destacar:

Na área de Educação as metas propõem ações de manutenção das unidades escolares, otimização de vagas em prédios próprios, descentralização do desenvolvimento profissional, ampliação do currículo por meio do Programa Linhas do Conhecimento, o qual tem por princípio o desenvolvimento do pertencimento do estudante à sua cidade, com vistas a otimizar a educação inclusiva em Curitiba (CURITIBA, 2017, p. 29).

Considerando a organização e as metas e estratégias para a educação apresentadas no PPA 2010-2013, de Luciano Ducci, e no PPA 2014-2017, de Gustavo Fruet, é possível perceber que o PPA 2018-2021, de Rafael Greca, não expõe de forma explícita as metas a serem alcançadas nas questões referentes à educação infantil municipal, principalmente no que diz respeito a expansão de vagas.

Observa-se que as metas propostas no PPA 2018-2021 para a educação são elencadas de forma genérica, o que dificulta um acompanhamento mais aprofundado sobre o planejamento e o orçamento definidos nesta gestão. Como exemplo, destaca-se a meta colocada no PPA 2018-2021, que diz respeito a “otimização de vagas em prédios próprios”. Esta meta pode ser considerada genérica porque não explicita quais são as vagas a serem otimizadas, se de toda a Educação Básica atendida pela Rede Municipal de Ensino de Curitiba ou apenas de uma determinada etapa ou modalidade da educação. Ainda com relação a esta meta, é curioso perceber que o termo utilizado “prédios próprios” pode se referir a construção de salas ou adaptação dos prédios das unidades de CMEI, das EM que ofertam atendimento à educação infantil e ensino fundamental, das escolas especializadas de atendimento das crianças com necessidades educativas especiais ou ainda dos Centros Municipais de Atendimento Educacional Especializado (CMAEEs).

Além das metas aqui colocadas, o PPA 2018-2021 apresenta os objetivos traçados para a área da educação da Rede Municipal de Ensino de Curitiba e que priorizam: a adequação e manutenção dos equipamentos educacionais, viabilizar ações de “desenvolvimento profissional descentralizado”, implementar o currículo da educação infantil e do ensino fundamental e ampliar as vagas para “o atendimento educacional especializado (AEE) visando o fortalecimento da educação inclusiva” (CURITIBA, 2017, p. 31).

Outro ponto de destaque no documento refere-se ao item indicadores de programas, pois são construídos dois indicadores: o primeiro de porcentagem de escolas com oferta de educação integral da SME e o segundo de índice relacional de atividade física e qualidade de vida da Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (CURITIBA, 2017, p. 36-37). No documento são apresentadas as prioridades e as metas do plano de ação para o Programa Viva Curitiba Cidadã. Na área da educação as prioridades mais específicas são as seguintes: construção do CMAEE, letramento para a comunidade, Fórum de Educação: gestão e docência, aplicativo para solicitação de vagas em CMEIs pelas famílias e Linhas do Conhecimento – desenvolvimento de aulas de campo de rota e/ou locais.

As metas específicas para a educação elencadas no documento são: 16 CMEIs já construídos, em funcionamento, conclusão de obras em 4 CMEIs, construção de 5 quadras cobertas e manutenção e aprimoramento de 11 escolas que ofertam ensino de 6º ao 9º ano na rede municipal de ensino de Curitiba. Também existem outras metas do plano de ação, envolvendo articulação entre a SME e a SMELJ, ações voltadas para o treino desportivo:

Chegar a 50 escolas municipais atendidas com atividades sistemáticas e orientadas de esporte e paradesporto no contraturno escolar, até 2020;  
 Chegar a 630 turmas de atividades sistemáticas e orientadas de esporte e paradesporto no contraturno escolar, até 2020;  
 Chegar a 27 modalidades esportivas e paradesportivas desenvolvidas no contraturno escolar, até 2020;  
 Chegar a 75% de satisfação dos participantes no contraturno escolar, até 2020 (PPA 2018-2021, CURITIBA, p. 43).

É possível perceber que a PMC elegeu como uma grande prioridade no PPA 2018-2021, dentro do programa Viva Curitiba Cidadã, as metas que se referem aos treinamentos desportivos nas escolas no período do contraturno, de forma a articular duas Secretarias Municipais para realizar as ações planejadas. Por outro lado, a ausência de um planejamento mais explícito para a expansão de vagas para a educação infantil é um elemento preocupante, pois a rede municipal de ensino de Curitiba tem apresentado historicamente falta de vagas na faixa etária da creche, ou seja, para as crianças com idade entre 0 e 3 anos.

No PPA 2018-2021, as metas formuladas de ampliação das vagas da educação infantil via construção de CMEIs são ações previamente conveniadas na gestão Gustavo Fruet, por meio da adesão ao Programa Proinfância em parceria com o MEC. Observa-se ainda que as questões referentes à infraestrutura das unidades que atendem a educação infantil e a formação dos professores não foram elencadas no PPA 2018-2021.

Por fim, a apresentação do orçamento destinado ao Programa Viva Curitiba Cidadã não possibilita o acompanhamento detalhado da verba para a educação, pois diferente dos PPA



2010 - 2013 e do PPA 2014 – 2017, o anexo I do PPA 2018-2021 mostra de forma genérica o valor a ser empregado em todas as metas do programa, envolvendo não só a educação como também os serviços da cultura, do meio ambiente, da assistência social, do esporte, lazer e juventude, da habitação popular, a defesa civil, do planejamento urbano, da segurança alimentar e nutricional, do trabalho e emprego e da comunicação social. Conforme é possível observar estes valores não estão discriminados:

TABELA 25 – RECURSOS A SEREM UTILIZADOS NO PROGRAMA VIVA CURITIBA CIDADÃ DO PPA 2018-2021.

<b>Tipo/Categoria Econômica</b>	<b>Valor 2018 (R\$)</b>	<b>Valor 2019 – 2021 (R\$)</b>
Valores globais do Programa	7.765.255.000,00	
Despesas correntes	1.772.911.000,00	5.755.377.000,00
Despesas de capital	93.001.000,00	143.966.000,00

FONTE: Anexo I do PPA 2018-2021 do Município de Curitiba.

Conforme observado, fica difícil analisar os recursos que serão destinados para a área da Educação, pois os valores não estão discriminados pelas metas do programa. O PPA 2018-2021 do município de Curitiba apresenta um planejamento pouco esmiuçado e muito genérico, Ficou registrado durante a sessão da CMC que tratou da discussão deste PPA, como é possível ilustrar:

É uma preocupação que já trouxemos no PPA anterior, quando temos um PPA bastante genérico principalmente no que diz respeito na definição dos recursos. São grandes números que não nos dão a dimensão do quanto será aplicado em cada área que o programa aponta, e isso nos traz uma preocupação. Quando formos debater a LOA e a LDO teremos dificuldade em enxergar como essa distribuição de recursos estará apontada. Isso dificulta aquela que é nossa tarefa principal que é a execução orçamentária, indicou (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, PROFESSORA JOSETE, CURITIBA, 2017).

Continuando a análise da educação infantil na gestão de Rafael Greca, a seguir serão apresentados os Relatórios de Gestão de 2017 e 2018, no que tange à educação infantil. O Relatório de Gestão de 2017 apresenta o programa de governo do prefeito Rafael Greca, e, conforme foi descrito no PPA 2018-2021, a educação está inserida no Programa Viva Curitiba Cidadã articulada com outros serviços voltados para a população de Curitiba e a coordenadora deste programa é a SME.

No relatório, são apresentados os objetivos setoriais do Programa Viva Curitiba Cidadã e para a área da educação são elaborados quatro objetivos e entre eles é possível destacar o que faz menção à educação infantil. O objetivo tem por finalidade “implementar o currículo da Educação Infantil e do Ensino Fundamental com projetos que dinamizem a vivência do tempo pedagógico de crianças e estudantes nas unidades escolares em seu entorno e na cidade de

Curitiba” (CURITIBA, 2017, p. 125). Outro ponto de destaque no Relatório de Gestão de 2017 foi a implementação do Programa Fala Curitiba, que foi elaborado para ouvir as demandas dos usuários dos serviços da PMC nas regionais administrativas e de acordo com o documento a educação infantil foi um dos serviços solicitados e mencionados nas regionais do Bairro Novo, Cajuru e Portão. As demandas nestas regionais foram por “contratação de profissionais para atendimento em todas as unidades de Educação Infantil, atendimento das crianças de 0 a 3 anos nos CMEIs e a abertura do CMEI Santa Schier na regional do Portão” (CURITIBA, 2017, p. 137).

Segundo dados do relatório de 2017, a educação infantil municipal passou a integrar o Programa Transformando Realidades: equidades. Este programa foi desenvolvido para atender os estudantes “das regiões com baixos indicadores socioeconômicos, com objetivo de acompanhar o desenvolvimento pedagógico e apoiar as necessidades e singularidades de cada estudante no processo de aprendizagem” (Relatório de Gestão, Curitiba, 2017, p. 250). Cabe destacar que a gestão Greca deu continuidade ao programa que foi elaborado e implementado na gestão do prefeito Gustavo Fruet para atender 37 escolas de ensino fundamental.

Ainda de acordo com o relatório, em 2017 a Gestão Rafael Greca incluiu trinta e sete CMEIs e atendeu 5.666 crianças da educação infantil no programa. Esta inclusão teve por finalidade proporcionar a integração do ensino fundamental com a educação infantil e o encaminhamento utilizado foi o de vincular cada CMEI que participava do programa a uma EM que atendia o ensino fundamental (CURITIBA, 2017). Também ano de 2017 a PMC incluiu a educação das crianças com idade entre 0 e 5 anos da rede municipal de ensino no Projeto ABRACE – Ações em Benefício do Regresso do Aluno à Escola, entre as ações do projeto a SME implementou a Ficha de Comunicação do Estudante Ausente (FICA) na Educação Infantil. O projeto foi efetivado em 203 CMEIs, com o encaminhamento ao conselho tutelar dos casos de crianças que tinham excesso de faltas ou abandono de frequência na unidade de atendimento de educação infantil.

Como resultado da expansão de vagas na educação infantil, o Relatório de Gestão de 2017 (CURITIBA, 2017) destacou a abertura parcial de dois novos CMEIs e a construção de um novo CMEI. Cabe aqui retomar que a construção e abertura de novos CMEIs é fruto da adesão ao Programa Proinfância do governo Federal realizada pela Gestão Gustavo Fruet.

Por fim, o relatório apresenta as ações que foram realizadas pela SME na educação infantil, entre elas é possível citar a formação continuada para os professores da educação infantil, por meio de seminários e a efetivação do 1º Fórum de Educação Infantil. A reelaboração dos parâmetros base dos Parâmetros e Indicadores de Qualidade – PIQ na

Educação Infantil e neste ano a SME também passou a fazer o levantamento do número de crianças estrangeiras atendidas na rede municipal de ensino de Curitiba (CURITIBA, 2017).

A SME destacou no relatório de gestão de 2018 que conseguiu construir e inaugurar 02 novos CMEIs e fez funcionar outros 12 CMEIs que foram entregues no ano de 2016. Estes CMEIs estavam atendendo parcialmente, porém de acordo com a projeção da SME estas unidades quando estiverem em pleno funcionamento ofertarão 2,4 mil novas vagas para as crianças da educação infantil (CURITIBA, 2018).

Cabe destacar que, ao se referir aos recursos financeiros para os CMEIs e para as EMs, o relatório de gestão de 2018 apresenta o Programa de Fundo Rotativo (PFP) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). De acordo com o Relatório, no ano de 2018 o “PDDE Básico atendeu 372 UEX – Unidades Executoras de Escolas Municipais e CMEIs”, por meio do repasse do “Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no valor de R\$ 3.153.420,00” e este recurso beneficiou 129.306 estudantes”.

No relatório de 2018 (CURITIBA, 2018) as ações pedagógicas tomam grande parte do texto de informações sobre a educação infantil municipal. No documento são apresentados os projetos pedagógicos e as experiências didáticas realizadas com as crianças com idade entre 0 e 5 anos nos CMEIs. Também são relatados os cursos de formação continuada destinados aos professores, como por exemplo: o “curso de formação de professores para o acompanhamento dos estudantes em inclusão” (CURITIBA, 2018, p. 295). Neste ano, aponta o relatório, a SME investiu na constituição de um Fórum de Docência para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental com o objetivo de formar os professores e proporcionar a apresentação de diferentes práticas pedagógicas realizadas na rede municipal de ensino. Neste ano, a PMC publicou dois cadernos pedagógicos para os professores de educação infantil “Educação e saúde - Orientações para o trabalho com as turmas de Berçários e Escutas e olhares às linguagens das crianças - contextos inspiradores” (Relatório de Gestão, 2018, p.300).

A Tabela 26 a seguir apresenta os dados da educação infantil na Gestão Rafael Greca.

TABELA 26 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	14.740	13.405	-9,1%
Pré-escola	23.158	23.376	0,9%
Total	37.898	36.781	-3%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2017-2018 (INEP/MEC).

Nos dois primeiros anos de gestão Greca, entre 2017 e 2018, verifica-se uma redução no número de matrículas de creche, no total de 1335, que representa um decréscimo de 9,1%

de matrículas em 2018, se comparado a 2017. Na pré-escola, verifica-se um pequeno aumento do número de matrículas, de apenas 218 matrículas. Em geral, há redução do número de matrículas na educação infantil da ordem de 1117 matrículas, pois a diminuição das matrículas de creche foi maior do que a ampliação de matrículas na pré-escola.

Não se verifica uma substituição de vagas de creche por vagas de pré-escola, pois houve de fato fechamento de 1117 vagas na creche sem abertura correspondente de vagas na pré-escola. É importante ressaltar que esse período trata dos anos imediatamente posteriores ao final do prazo para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

TABELA 27 – TOTAL DE MATRÍCULAS NA CRECHE E NA PRÉ-ESCOLA POR PERÍODO INTEGRAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	14.644	13.201	-1%
Pré-escola	16.873	16.817	-0,3%
Total	31.517	30.018	-5%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2017-2018 (INEP/MEC).

O período integral na rede municipal de ensino apresentou uma diferença de oferta no período 2017 e 2018. Nos anos anteriores, o atendimento no período integral estava aumentando, sendo que a maior diminuição deste atendimento aparece no segmento da creche. Considerando o total de matrículas em tempo integral, de um ano para o outro, há uma redução de 5%, ou seja, 1.499 matrículas, o que pode representar uma grande diminuição ao final da gestão caso a tendência de decréscimo se mantenha nesse ritmo.

TABELA 28 – TOTAL DE MATRÍCULAS NAS INSTITUIÇÕES CONTRATADAS (CONVENIADAS) COM A REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	6.194	5.826	-5,9%
Pré-escola	3.036	3.008	-0,9%
Total	9.202	8.834	-4%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2017-2018 (INEP/MEC).

As informações sobre as Instituições contratadas com a rede municipal de ensino permite observar que não houve aumento de matrículas via rede contratada nos dois primeiros anos de gestão Greca. Ao contrário, os dados indicam uma redução do número de matrículas em instituições conveniadas da ordem de 5,9% para a creche e redução de 0,9% para a pré-escola.

Considerando o movimento das matrículas apresentado nas Tabelas 26 e 28, verifica-se que houve redução de matrículas tanto nas instituições públicas municipais quanto nas instituições contratadas. Assim, o período 2017-2018 foi marcado por uma redução de

atendimento da população em creche e pré-escola, com a diminuição de 1.513 matrículas. É possível que essa redução esteja quase totalmente concentrada na oferta de tempo integral, uma vez que a Tabela 27 indica a diminuição de 1499 dessas matrículas.

TABELA 29 – TOTAL DE TURMAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA 2017-2018.

<b>Educação Infantil</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Percentual de crescimento</b>
Creche	664	713	7,4 %
Pré-escola	860	904	5,1%
Total	1.524	1.617	6,1%

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2017-2018 (INEP/MEC).

O crescimento do número de turmas de creche e pré-escola de 2017 para 2018 chama a atenção porque não corresponde de forma imediata à redução do número de matrículas. Contudo, ao observar que a redução do número de matrículas ocorre essencialmente na oferta de tempo integral, é possível supor que a ampliação do número de turmas se deve à necessidade de atender as matrículas em tempo parcial. Ao mesmo tempo, a ampliação das matrículas em tempo parcial não é suficiente para explicar todo esse crescimento, pois trata-se de ampliação de 108 matrículas em meio período em creche e 274 matrículas em pré-escola. Outras situações não analisadas neste momento também podem ter contribuído para o aumento da quantidade de turmas, como a reorganização das turmas que passaram a atender crianças com idade entre 3 e 4 anos na pré-escola; ou ainda a reabertura de turmas de berçário.

Os dados acima apresentados possibilitaram um melhor acompanhamento desses dois anos de gestão, pois cabe destacar que as informações coletadas a partir dos documentos disponibilizados pela PMC e do PPA 2018/2021 não foram suficientes para uma análise mais detalhada das prioridades da gestão Greca para a educação infantil.

No entanto, cabe destacar o caráter neoliberal dessa gestão, pois já no primeiro ano de governo, em 2017, a gestão Greca aprovou um plano de ajuste fiscal alegando a necessidade de conter a crise econômica na cidade de Curitiba, alinhado ao pensamento do Governo Federal<sup>23</sup>. Essa mudança teve impacto no plano de Carreira e no reajuste salarial, pois doze categorias dos servidores municipais de Curitiba tiveram congelamento de seus salários e entre eles a categoria dos professores do magistério e os professores da educação infantil (SISMUC, 2017, p. 3).

<sup>23</sup> Após a destituição da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o Governo Federal passa a ser governado pelo vice presidente Michel Temer e este retoma o projeto conservador e o neoliberal, isto ocorre em um contexto de crise financeira e fiscal.

As manifestações dos servidores municipais e de seus sindicatos para a não aprovação do Plano de Ajuste Fiscal acabou por ser reprimida por meio de força policial e o pacote de medidas passou a vigorar na metade do ano de 2017.

Esse governo também aprovou no final de 2018 a contratação de professores para a educação infantil da RME por meio do Processo de Seleção Simplificado (PSS), um contrato precário e temporário. Os docentes selecionados possuem o contrato com a prefeitura de um ano e podem renová-lo, caso a RME tenha interesse, por mais dois anos.

A implementação desse projeto de governo trouxe retrocessos para a política de valorização dos servidores públicos e principalmente para os docentes da educação infantil que não conseguiram avançar no plano de carreira instituído no ano de 2015 na gestão Fruet.

Cabe ainda destacar que neste capítulo foram aprofundados as discussões sobre a implementação da obrigatoriedade da educação do período de 2010 a 2018 e que as informações colocadas acima servem para identificar o projeto de gestão para a educação infantil no período de 2017 a 2021.

No próximo subitem do capítulo, pretende-se apresentar a evolução da expansão da oferta da educação infantil via análise dos dados de matrículas, do período de 2010 a 2018, com o objetivo de traçar a trajetória da implementação da obrigatoriedade para as crianças da pré-escola e seus possíveis efeitos para a educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Curitiba.

### 3.3 CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM CURITIBA: UM OLHAR SOBRE A SÉRIE HISTÓRICA 2010-2018.

A reflexão sobre o período de 2010 a 2018 apresentada nesta tese permitiu o acompanhamento do atendimento de educação infantil pela rede pública municipal de Curitiba e por instituições privadas contratadas ao longo de três gestões da administração municipal, como detalhado ao longo deste capítulo. Além das análises detalhadas dos planos de governo, planos plurianuais das gestões e da oferta de matrículas de creche e pré-escola, esta análise permite a construção de reflexões sobre continuidades e descontinuidades das políticas educacionais entre três as diferentes gestões que se sucederam nesse período.

A análise da movimentação das matrículas de educação infantil entre 2010 e 2018 indica que houve um período constante de crescimento entre 2010 e 2017, com pequena queda entre 2017 e 2018. A rede municipal de ensino tinha um total de 30135 matrículas em 2010 e chegou a 37898 matrículas em 2017, o que representa um percentual de 25,8% de crescimento

contínuo que se manteve entre as diferentes gestões. De 2017 para 2018 observou-se uma queda de 2,9%, o que representou um retorno ao patamar de 36781 matrículas. Essa queda rompe um período de pelo menos sete anos de ampliação contínua, que permaneceu nas duas gestões anteriores (Ducci e Fruet). É possível observar essa alteração na tendência de crescimento das matrículas de educação infantil acompanhando a linha cinza de total do Gráfico 4 abaixo.

Quando se observa os valores desagregados por etapa, considerando a creche e a pré-escola, verifica-se um outro movimento das matrículas, que não é possível observar apenas com os valores totais. Em relação às matrículas de creche, observa-se um movimento contínuo de crescimento entre 2010 e 2015, seguido de uma forte redução nos anos posteriores. Assim, houve 27,5% de crescimento das matrículas até 2015 e redução posterior de 44,3% até 2018. Em virtude dessa mudança significativa na tendência de crescimento anterior, a rede municipal de ensino chegou em 2018 com um número de matrículas menor (13405) do que tinha em 2010 (18873).

TABELA 30 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO NO PERÍODO DE GESTÃO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA 2010-2018.

Gestão	Ano	Total	Creche	Pré-escola
<b>Ducci</b>	2010	30.135	18.873	11.262
	2011	31.227	19.700	11.527
	2012	32.091	20.896	11.195
	% crescimento por gestão	6	10,7	-0,60
<b>Fruet</b>	2013	34.512	22.962	11.550
	2014	35.212	23.644	11.568
	2015	35.751	24.055	11.696
	% crescimento por gestão	4	4,80	1,30
<b>Greca</b>	2017	37.898	14.740	23.158
	2018	36.781	13.405	23.376
	% crescimento por gestão	3	-9,10	0,90
<b>Todas</b>	% de crescimento 2010/2018	2	-29	107,6

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2010-2018 (INEP/MEC).

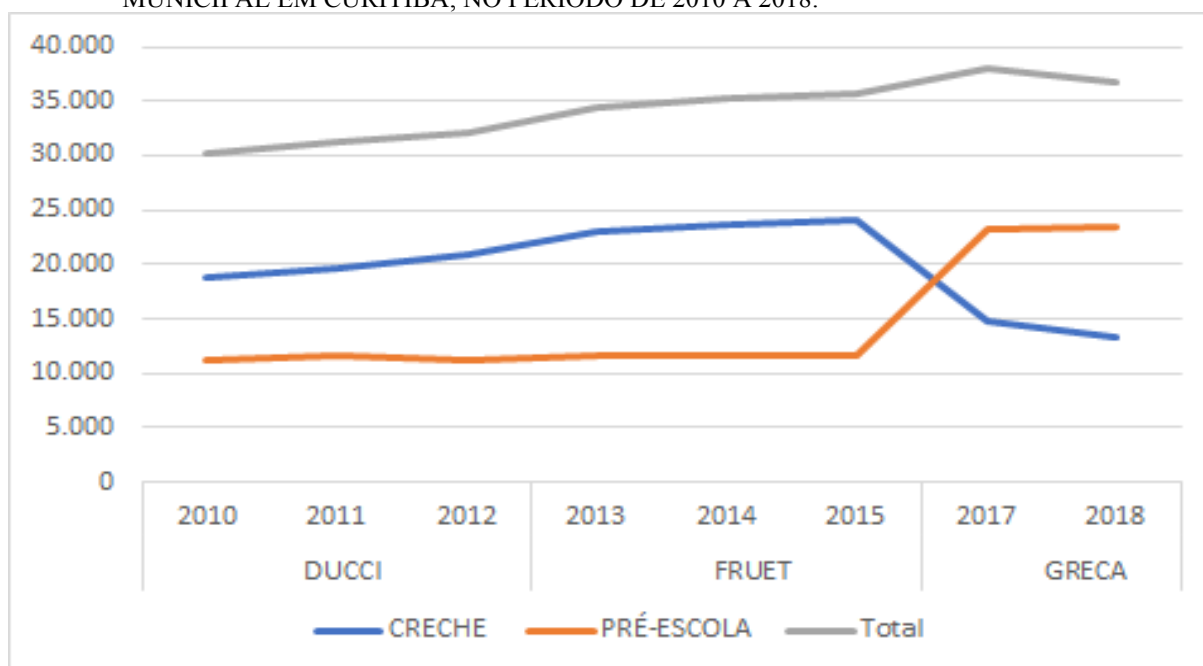
Nota: Os dados referentes ao ano de 2016 foram omitidos em virtude de existência de erro na informação do Censo Escolar para o município de Curitiba.

Verifica-se que o movimento das matrículas de pré-escola no mesmo período é bastante diferente do observado na creche. Entre 2010 e 2015, há pequeno crescimento e alguma oscilação na quantidade de matrículas da pré-escola, com decréscimo no ano de 2012. O percentual de crescimento nesse período é pequeno e ficou em 3,8%, ou apenas 434 novas matrículas em cinco anos.

A rede municipal de ensino oferecia 11262 matrículas em 2010 e chegou a 11696 em 2015. Já entre 2015 e 2018 a quantidade de matrículas na pré-escola quase dobra e chega a 23376 em 2018, com um crescimento de 99,9% em dois anos. Supõe-se que este crescimento tenha sido impulsionado pela legislação que definiu o ano de 2016 como prazo para o cumprimento da obrigatoriedade de matrícula das crianças com idade a partir dos 4 anos. Mesmo com o grande crescimento entre 2015 e 2018, estima-se que a obrigatoriedade da matrícula não atingiu todas as com idade entre 4 e 5 anos, como já discutido na primeira parte deste capítulo.

Entre 2015 e 2018 há uma inversão na tendência de oferta de matrícula na creche e na pré-escola na rede municipal de ensino de Curitiba, como é possível observar no Gráfico 4. Enquanto a creche passa por uma redução de 10650 matrículas, a pré-escola passa por um crescimento de 11680 matrículas no mesmo período. É possível considerar uma tendência de uma substituição de matrículas de creche por matrículas de pré-escola nesse período de transição entre as gestões Fruet e Greca. Vale lembrar que os dados de matrícula do Censo Escolar de 2016 não estão disponíveis de forma desagregada. Todas as matrículas de educação infantil (36869) do município de Curitiba foram informadas como matrículas de creche neste ano, o que inviabiliza a utilização dessa informação nesta análise.

GRÁFICO 4 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA, NO PERÍODO DE 2010 A 2018.



Fonte: Microdados do Censo Escolar de 2010 a 2018 (INEP/MEC)



A observação da movimentação das matrículas no período de cada gestão da administração municipal não permite observar a mesmo tamanho na redução da oferta. Como ficou demonstrado na primeira parte deste capítulo, verifica-se aumento das matrículas de creche de 10,7% entre 2010 e 2012, ampliação de 4,8% entre 2013 e 2015, e decréscimo de apenas 9,1% das matrículas entre 2017 e 2018. Contudo, ao contabilizar todo o período, observa-se que houve decréscimo da ordem de 29% das matrículas de creche entre 2010 e 2018. É possível que a maior redução da oferta de vagas em creche tenha se realizado nos períodos de transição entre as gestões Fruet e Greca, entre 2016 e 2017, e não ao longo de cada gestão da administração municipal. Outra hipótese de análise é de que a maior redução tenha acontecido no ano de 2016, quando não há informação adequadamente informada pelas instituições que oferecem educação infantil na rede pública municipal.

Da mesma forma, verifica-se no período analisado uma ampliação de 107,6% das matrículas de pré-escola, embora o tamanho deste crescimento não possa ser verificado nos percentuais calculados internamente a cada gestão. Considerando as gestões analisadas, verifica-se que entre 2010 e 2012 houve decréscimo de 0,6% das matrículas de pré-escola, de 2013 a 2015 houve ampliação de 1,3% e entre 2017 e 2018 o crescimento ficou em 0,9%. Frente aos percentuais observados, as hipóteses são reforçadas, pois é possível que o crescimento das matrículas de pré-escola tenha se realizado principalmente entre as gestões da administração municipal e não no decorrer de cada uma delas. Ou ainda que o maior crescimento tenha ocorrido em 2016 ou em algum momento entre 2015 e 2017.

A necessidade de apresentar tais suposições deve-se à ausência de detalhamento entre matrículas de creche e pré-escola no Censo Escolar de 2016, que não permite uma visualização clara da movimentação das matrículas entre 2015 e 2016 e entre 2016 e 2017. Contudo, observando o valor total das matrículas de educação infantil em 2016 e nos anos imediatamente anterior e posterior, verifica-se que há crescimento do número total de matrículas nas duas transições.

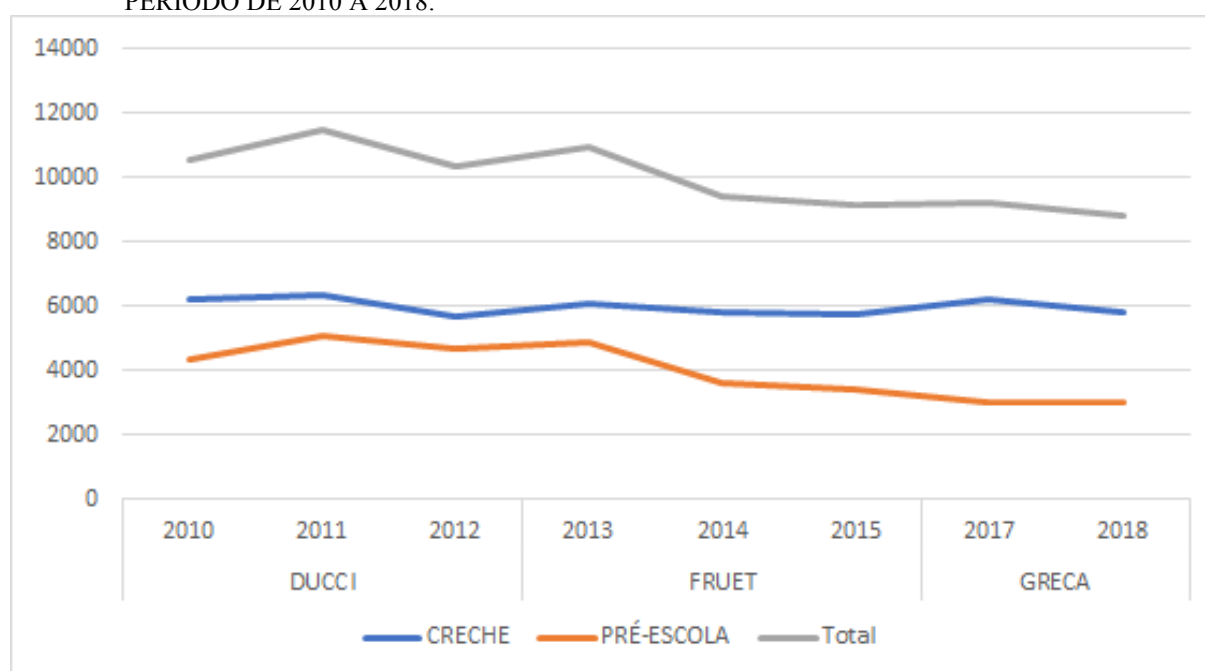
Em relação às matrículas nas instituições privadas que mantêm convênio com o poder público municipal, verifica-se que o total de matrículas apresenta uma oscilação entre os anos de 2010 e 2013, para depois seguir em tendência de queda constante entre 2013 e 2018. Enquanto o percentual geral de redução das matrículas entre 2010 e 2018 fica em 16,3%, entre 2013 e 2018 chega a 19,3%. Verifica-se, assim, uma tendência de redução das matrículas em instituições privadas contratadas que se inicia na gestão Fruet e se mantém na gestão Greca.

Um olhar mais detalhado sobre as etapas da educação infantil permite observar que as matrículas de creche sofrem pequena oscilação ao longo do período, permanecendo próximas

de 6000 matrículas, com uma redução total ao longo do período de 6% (ou 372 matrículas). A análise dos períodos internos de cada gestão indica que houve redução do percentual de matrículas de pré-escola ofertadas pelas instituições conveniadas em todas as gestões municipais analisadas, sendo que o percentual de decréscimo das matrículas de creche variou entre 5,6% e 8,4% em cada gestão. Há, portanto, redução mais acentuada das matrículas de pré-escola, que chega a uma diminuição de 30,9% ao longo de todo o período, o que corresponde a 1343 matrículas a menos em 2018 se comparado com 2010. Para esta etapa, há crescimento do número de matrículas em instituições conveniadas apenas na gestão Ducci e o período de maior redução concentrou-se entre 2013 e 2015, na gestão Fruet, atingindo 30% de decréscimo. A tendência de redução se mantém na gestão Greca, até 2018, ainda que menos acentuada.

A redução das matrículas em instituições contratadas pode ter ocorrido, em parte, em virtude de uma opção por maior investimento na oferta pública. Na gestão Fruet, entre 2013 e 2015, período de maior redução das matrículas nas instituições conveniadas, que corresponde a redução de 1814 matrículas, há crescimento da oferta pública com a criação de 1239 vagas em instituições municipais de educação infantil. Ainda assim, a gestão não ofereceu novas matrículas públicas na mesma proporção da redução das matrículas em instituições privadas conveniadas, sendo possível perceber um déficit de 575.

GRÁFICO 5 – MOVIMENTAÇÃO DAS MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM ESCOLAS PRIVADAS CONVENIADAS COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL, EM CURITIBA, NO PERÍODO DE 2010 A 2018.



FONTE: Microdados do Censo Escolar de 2010 a 2018 (INEP/MEC)

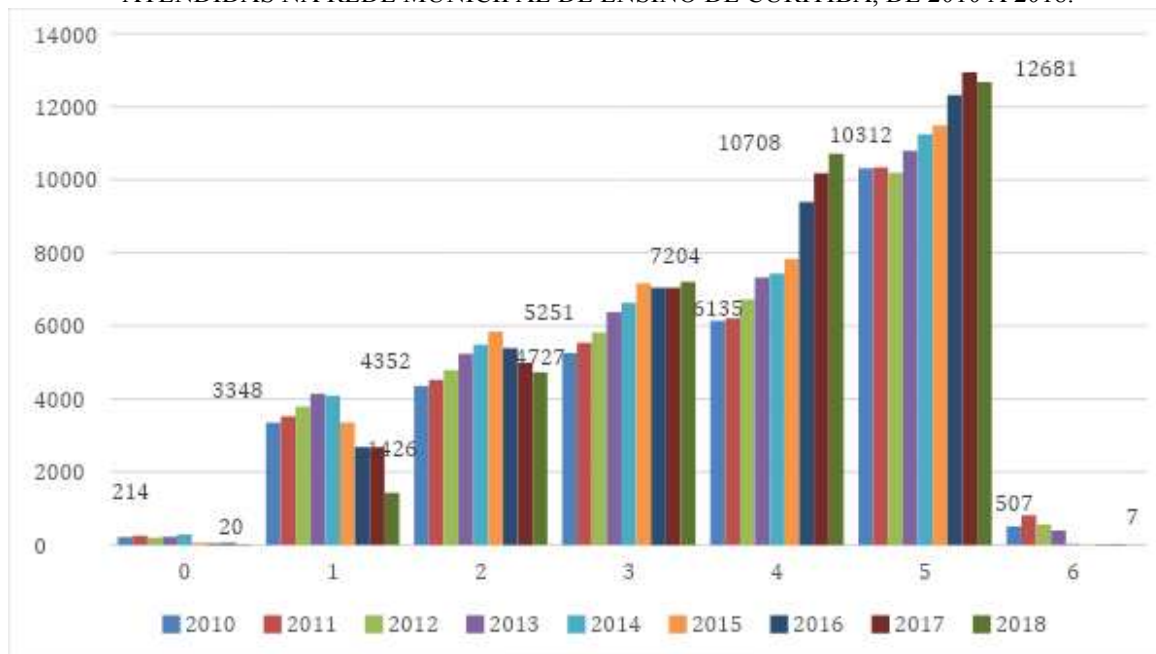
A análise da série histórica permitiu observar algumas tendências de continuidade e outras de descontinuidade entre as gestões. Para aprofundar a análise, procurou-se outras formas de captar a evolução das matrículas, comparando o final de um período de gestão com o final do período da gestão anterior, bem como a análise de cada um dos anos comparado ao ano letivo anterior. Outra forma de analisar a movimentação das matrículas e as mudanças ocorridas ao longo do período é a distribuição das matrículas considerando a idade das crianças matriculadas.

O Gráfico 6, abaixo, apresenta essa distribuição, considerando todas as matrículas de creche e pré-escola agrupadas. Por apresentar os dados agrupados, foi possível incluir as informações referentes ao ano de 2016, que não puderam ser apresentadas em outras análises desta tese devido aos problemas já assinalados anteriormente. A variável utilizada para esta análise apresenta a informação sobre a idade que a criança completa durante o ano de matrícula, ou seja, a idade indicada refere-se à idade que a criança completará entre janeiro e dezembro do ano de referência.

É possível observar que, ao longo dos anos analisados, há redução até quase inexistência de atendimento de crianças com 0 anos de idade e crianças que completam 6 anos de idade, que se encontram nos dois extremos do Gráfico 6. Há crescimento contínuo do número de matrículas ao longo do período todo apenas para as crianças com 4 anos de idade. Para as crianças com idade de 5 anos esse crescimento se mantém de 2010 a 2017, mas de 2017 para 2018 há redução das matrículas.

Em relação às crianças com idade de 1, 2 e 3 anos, verifica-se uma tendência semelhante. As matrículas das crianças com 1 ano de idade crescem entre 2010 e 2013 e apresentam redução entre 2013 e 2018; para as crianças com 2 anos de idade, há crescimento de matrículas até 2015 e posterior redução; para as crianças com 3 anos de idade, há crescimento das matrículas até o ano de 2015 e verifica-se uma oscilação / estagnação entre 2015 e 2018.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DE ACORDO COM A IDADE DAS CRIANÇAS ATENDIDAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, DE 2010 A 2018.



Fonte: Microdados do Censo Escolar de 2010 a 2018 (INEP/MEC).

Nota: Os valores indicados se referem às matrículas dos anos de 2010 e 2018.

A análise da distribuição das matrículas por idade gerou a necessidade de observar a distribuição das matrículas nas turmas de CMEIs e EMs entre os anos de 2014 e 2018, período em que se observou maior redução do atendimento de crianças entre 0 e 2 anos de idade. O banco de dados sobre matrículas foi reorganizado de forma a permitir calcular a média de idade das crianças matriculadas por turma. Em seguida, as informações sobre as turmas foram reorganizadas por faixa etária, como apresentado na legenda do Gráfico 7 abaixo.

Os dados indicam que havia 87 turmas que atendiam crianças com idade média de menos de 1 ano de idade na rede municipal de ensino de Curitiba no ano de 2014 e apenas 12 turmas com crianças nessa média de idade em 2018. Há decréscimo também no número de turmas que atendem crianças com média de idade entre 1 ano e 1 ano e 11 meses, sobretudo entre 2015 e 2017, com pequena recuperação na quantidade de turmas em 2018, mas que se mantém abaixo de 2014. Assim, considerando as turmas que atendem crianças com faixa-etária média inferior a 2 anos de idade, houve uma redução de 92 turmas nos CMEIs da rede municipal de ensino entre 2014 e 2018, de um total de 314 em 2014, o que representa redução de 29% das turmas que existiam no início da série histórica.

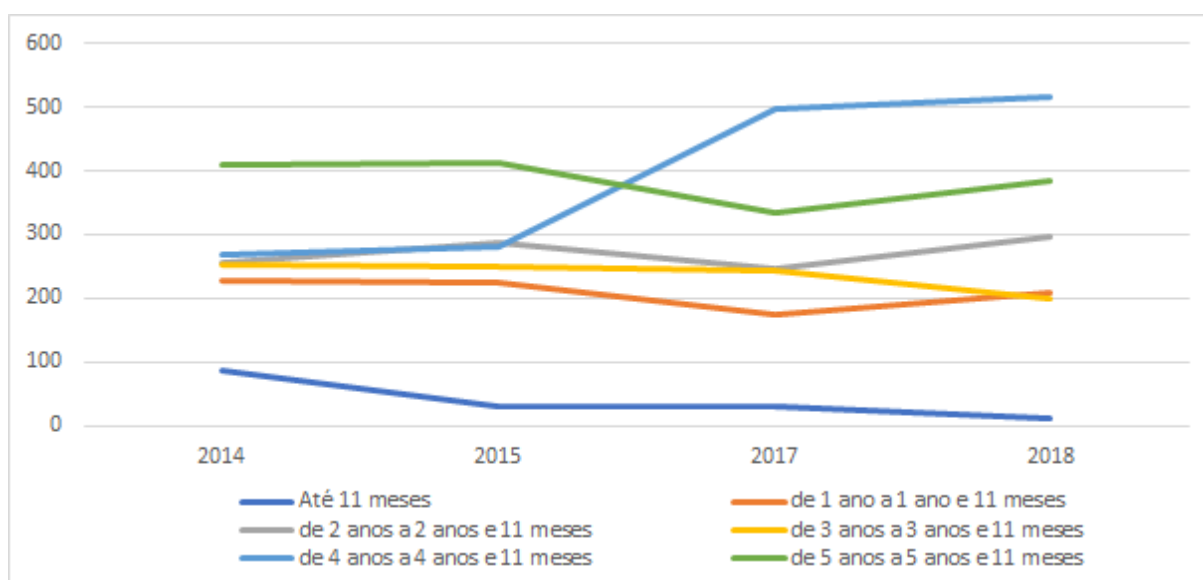
Entre as crianças com idade entre 2 anos e 2 anos e 11 meses, há oscilação do número de turmas, com um pequeno crescimento ao longo do período analisado, de 42 turmas. Em relação às turmas que atendem as crianças com faixa-etária média entre 3 anos e 3 anos e 11

meses de idade, verifica-se manutenção do número de turmas entre 2014 e 2017, com queda entre 2017 e 2018, gerando uma redução de 52 turmas.

O número de turmas para o atendimento das crianças com idade média entre 4 anos e 4 anos e 11 meses de idade teve o maior crescimento entre todas as faixas etárias e chegou a um ampliação de 246 novas turmas ao longo do período, sendo que o maior crescimento pode ser verificado entre 2015 e 2017. Isso representa um crescimento de 91% no número de turmas destinadas a essa faixa-etária entre 2014 e 2018. Considera-se que este crescimento de oferta de turmas para a faixa-etária que passou a ter a matrícula obrigatória a partir de 2016 procura responder à necessidade de implementação da obrigatoriedade e atendimento à demanda reprimida por ausência de vagas para matricular todas as crianças nessa faixa-etária. Os dados ora apresentados indicam que esse crescimento se realizou em detrimento do atendimento das crianças de outras faixas-etárias na educação infantil.

As turmas que atendem a matrícula das crianças com idade de 5 anos ou mais também sofreram redução ao longo do período. Em 2018 havia 26 turmas a menos do que em 2014. Seria interessante verificar se houve crescimento de matrículas das crianças nessa faixa-etária nas turmas de ensino fundamental, o que foge do escopo desta pesquisa.

GRÁFICO 7 – MOVIMENTAÇÃO DO NÚMERO DE TURMAS POR ANO, CONSIDERANDO A FAIXA-ETÁRIA MÉDIA DAS CRIANÇAS MATRICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA, DE 2014 A 2018.



Fonte: Microdados do Censo Escolar de 2014 a 2018 (INEP/MEC).

Para analisar de forma mais detalhada as mudanças em relação à idade das crianças matriculadas na educação infantil na rede municipal de ensino de Curitiba, foi necessário

observar a distribuição das matrículas de creche e de pré-escola separadamente. Verifica-se que quase não há mais matrícula de crianças com menos de 1 ano de idade: havia 286 matrículas em 2014, 59 em 2015, 51 em 2017 e apenas 20 em 2018. A redução das matrículas também é bastante expressiva entre as crianças que completam 1 ano de idade ao longo do ano letivo, chegando à diminuição de 57% das matrículas nesse grupo etário entre 2010 e 2018, e de 65% se considerado o período de 2013 a 2018.

Os dados da Tabela 31, a seguir, permitem observar com maior detalhamento as tendências já observadas no Gráfico 7 acima. A redução do atendimento das crianças de 0 e 1 ano de idade é bastante expressiva e aponta para uma restrição no direito ao acesso à educação infantil que se agrava com a redução da oferta.

Ao mesmo tempo, observa-se uma oscilação na quantidade de matrícula das crianças de 2 anos de idade, com crescimento constante até 2015 (gestões Ducci e Fruet) e decréscimo em 2017 e 2018 (gestão Greca), fazendo com que o número de matrículas de 2018 seja muito semelhante ao de 2010 para crianças com esta idade, com um pequeno crescimento total de 9% se considerados apenas os valores das pontas da distribuição.

Houve ampliação das matrículas de crianças com 3 anos de idade na creche. É possível observar algumas oscilações, mas há uma tendência de crescimento que se mantém em todas as gestões, o que gera um percentual de 37% de crescimento ao longo do período analisado. De toda forma, no geral, observa-se uma redução de 29% das matrículas nessa etapa, como já apresentado anteriormente neste capítulo, sendo que o percentual de redução do atendimento chega a 44,3% se considerarmos a diferença de matrículas entre 2015 e 2018, na transição entre a Gestão Fruet e a Gestão Greca.

TABELA 31 – DISTRIBUIÇÃO E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE CRECHE POR IDADE NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA 2010-2018.

Ano	Idade							Total
	0	1	2	3	4	5	6 ou mais	
<b>2010</b>	214	3348	4352	251	5704	4	0	18873
<b>2011</b>	251	3520	4524	5536	5847	22	0	19700
<b>2012</b>	203	3639	5621	7539	5428	102	19	22551
<b>2013</b>	221	4142	5233	6348	6976	37	5	22962
<b>2014</b>	286	4083	5476	6622	7136	40	1	23644
<b>2015</b>	59	3352	5844	7165	7614	19	2	24055
<b>2017</b>	51	2677	4987	6995	29	0	1	14740
<b>2018</b>	20	1426	4727	7189	36	7	0	13405
<b>% crescimento</b>	-91	-57	9	37	-99	75		-29

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2010-2018 (INEP/MEC).

Nota 1: Os dados referentes ao ano de 2016 foram omitidos em virtude da existência de erro na informação do Censo Escolar para o município de Curitiba.

Nota 2: É possível que os dados sobre matrículas em creche de crianças com 6 anos ou mais contenham erro de informação ou digitação.

Em síntese, é possível afirmar que o atendimento de creche passou a se concentrar nas matrículas de crianças que completam 2 e 3 anos de idade, observando-se uma redução das matrículas das crianças abaixo de 1 ano de idade e das que completam 4 anos de idade ou estão com idade superior. Verifica-se uma redução da idade das crianças que permanecem na creche após 2017, em comparação com os anos anteriores, pois a partir desse ano quase não se encontram mais crianças com 4 anos a completar até o final do ano letivo nas turmas de creche. Havia apenas 29 crianças em 2017 e 36 em 2018. Mas até o ano de 2015, com exceção de 2012, a maior quantidade de crianças matriculadas na creche se concentrava entre as que completavam 4 anos.

As matrículas das crianças de 4 anos de idade passaram a ser organizadas na etapa de pré-escola, como é possível observar na Tabela 32. O percentual de crescimento das matrículas de crianças que completaram 4 anos de idade ao longo do ano letivo em turmas de pré-escola, no período de 2010 a 2018, chegou a 2376% e a redução das que estavam matriculadas na creche com essa idade chegou a 99%. Este percentual está bastante inflado porque observa apenas as matrículas de pré-escola e não corresponde à real ampliação das matrículas de crianças com 4 anos de idade. Em 2010 havia 431 crianças com 4 anos de idade em turmas de pré-escola. As demais 5704 crianças com 4 anos de idade estavam matriculadas em turmas de creche. Em 2018, as crianças nessa faixa-etária na pré-escola eram 10672.

TABELA 32 – DISTRIBUIÇÃO E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA NA REDE MUNICIPAL DE CURITIBA, POR IDADE, DE 2010 A 2018

Ano	Idade						Total
	2	3	4	5	6	7 ou mais	
2010	0	0	431	10308	507	16	11262
2011	0	0	360	10322	810	35	11527
2012	0	18	421	10163	558	35	11195
2013	0	25	345	10757	392	31	11550
2014	4	8	301	11211	32	12	11568
2015	0	3	213	11474	6	0	11696
2017	0	51	10145	12942	20	0	23158
2018	0	15	10672	12674	7	8	23376
% crescimento		-17*	2376	23	-99	-50	108

Fonte: Microdados do Censo Escolar de 2010 a 2018 (INEP/MEC)

Notas: Os dados referentes ao ano de 2016 foram omitidos em virtude de existência de erro na informação do Censo Escolar para o município de Curitiba. \*Percentual calculado entre os anos de 2012 e 2018.

A análise da Tabela 32 permite perceber, também, que há redução do número de matrículas das crianças que completam 6 anos de idade, chegando a apenas 7 matrículas em 2018. Isso pode significar que as crianças que completam 6 anos de idade estão matriculadas no ensino fundamental, independentemente da definição de corte etário para a matrícula no primeiro ano.

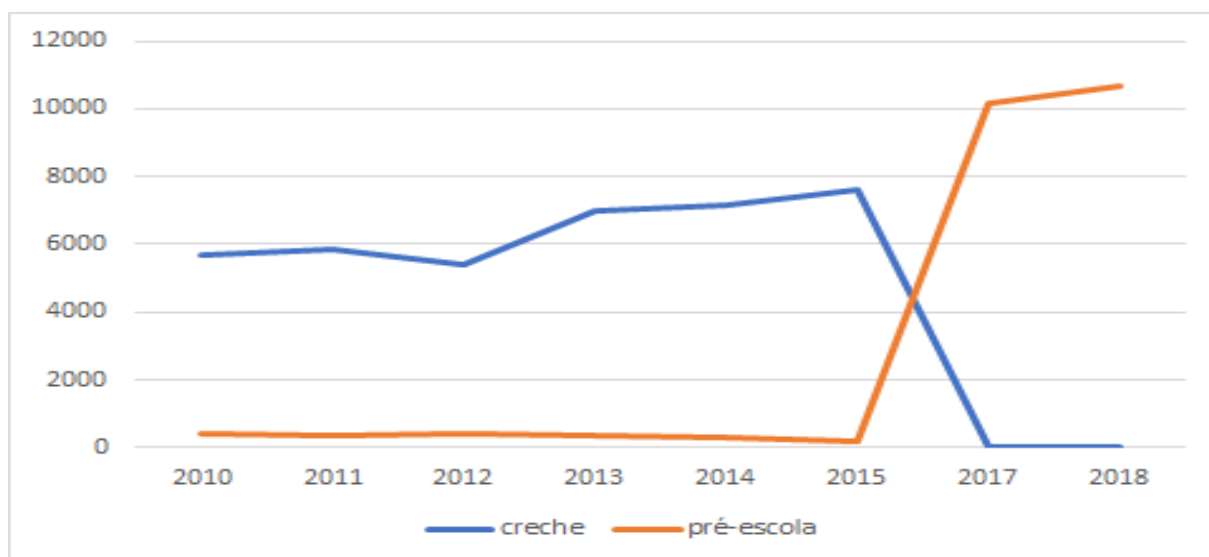
Ao analisar a distribuição das matrículas da creche e da pré-escola no período 2017-2018, é possível visualizar a reorganização feita pela SME no ano de 2016, pois a faixa etária de matrícula que antes era da creche (3 para 4 anos) foi transferida para a turma de Pré I ou Pré Único, gerando o crescimento de mais de 2000% encontrado nos dados do Censo Escolar. Uma parte desse crescimento é real, mas a maior parte decorre da transferência de matrículas da creche para a pré-escola.

Ao considerar que havia 7614 crianças que completariam 4 anos na creche em 2015 e 10145 crianças que completariam 4 anos na pré-escola em 2017, é possível considerar que houve uma transposição dessas mais de 7 mil matrículas da creche para a pré-escola e criação de pouco mais de 2,5 mil matrículas novas para esta faixa-etária. Nesta perspectiva, o crescimento real de matrículas de crianças que completam 4 anos de idade entre 2010 e 2018 seria de 74,5%, pois passou de um atendimento de 6135 matrículas em 2010 para 10708 em 2018. Mesmo considerando o total de matrículas por idade, o que reduz bastante o percentual de crescimento ao longo do período analisado na pré-escola, a ampliação das matrículas para as crianças que completam 4 anos de idade mostra-se resultante de uma política permanente



entre as três gestões analisadas (com exceção de uma pequena queda em 2012), como se pode observar no Gráfico 8 a seguir.

GRÁFICO 8 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DAS CRIANÇAS COM 4 ANOS DE IDADE A COMPLETAR AO LONGO DO ANO CIVIL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA, ENTRE 2010 E 2018.



Fonte: Microdados do Censo Escolar de 2010 a 2018 (INEP/MEC)

De um lado, verifica-se a existência de um esforço de inclusão das crianças que completam 4 anos ao longo do ano em turmas de pré-escola, garantindo sua matrícula na etapa obrigatória de ensino. Por outro lado, a situação indica uma antecipação do acesso à pré-escola das crianças com 3 anos que completam 4 anos até o final do ano civil. Cabe ressaltar que esta situação foi estabelecida pela própria SME, no processo de planejamento da ação do poder público municipal frente à legislação de ampliação da obrigatoriedade.

Uma parte do decréscimo das matrículas na creche pode representar a passagem destas crianças com 4 anos de idade para a pré-escola, pois das 7614 matrículas de creche de crianças com 4 anos de idade em 2015, restaram apenas 36 matrículas em 2018. Ao mesmo tempo, em 2015, na pré-escola, havia 213 matrículas de crianças com 4 anos de idade, e em 2018 havia 10672. Mas essa transferência das matrículas das crianças com 4 anos de idade da creche para a pré-escola não explica todo o montante de redução da oferta de creche. Há também uma redução das matrículas das crianças de 0 e 1 ano de idade, que pode ser decorrência da não abertura de turmas dos berçários, principalmente da turma do Berçário I.

Os dados do Gráfico 8 demonstram que entre 2010 e 2015 as matrículas de pré-escola estavam concentradas nas crianças que completaram a idade de 5 anos ao longo do ano letivo.

Em 2017-2018, o perfil etário das crianças mudou, com a presença mais expressiva das que completaram 4 e 5 anos ao longo do ano civil, com prevalência das crianças com 5 anos.

O período analisado apresenta, portanto, uma grande mudança no perfil etário de atendimento das crianças na creche e na pré-escola. Essa mudança não se refere apenas à etapa em que a matrícula é registrada, mas trata sobretudo de mudanças no tipo de instituição em que a criança é atendida (CMEI ou EM), na forma de organização do trabalho pedagógico e articulação entre educação e cuidados, nas estratégias de ensino, ocupação dos espaços e organização dos tempos de atividade escolar, na formação e condições de trabalho das profissionais que atuam como docentes, entre outros aspectos.

O crescimento total das matrículas de pré-escola no período de 2010 a 2018 indicado na Tabela 32 que apresenta a movimentação das matrículas a partir dos dados do Censo Escolar foi de 108%. Contudo, este percentual está bastante inflado porque considera apenas as matrículas de pré-escola, deixando de incluir a redução das matrículas de creche. Para um cálculo mais próximo da realidade, é preciso considerar o total de matrículas na educação infantil. Deste modo, o crescimento das matrículas de educação infantil na rede municipal de ensino de Curitiba entre 2010 e 2018 foi de 22%, como demonstra a Tabela 33 abaixo.

TABELA 33 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA E PERCENTUAL DE CRESCIMENTO COMPARANDO O FINAL DE UMA GESTÃO COM O FINAL DA GESTÃO ANTERIOR NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL EM CURITIBA 2010-2018.

<b>Gestão</b>	<b>Ano</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-escola</b>	<b>Total</b>
<b>Ducci</b>	2010	18873	11262	30135
	2011	19700	11527	31227
	2012	20896	11195	32091
	% crescimento 2010/2012	10,7	-0,6	6,5
<b>Fruet</b>	2013	22962	11550	34512
	2014	23644	11568	35212
	2015	24055	11696	35751
	% crescimento 2012/2015	15,1	4,5	11,4
<b>Greca</b>	2017	14740	23158	37898
	2018	13405	23376	36781
	% crescimento 2015/2018	-44,3	99,9	2,9
<b>Total</b>	% crescimento 2010/2018	-29,0	107,6	22,1

FONTE: Microdados do Censo Escolar 2010-2018 (INEP/MEC).

Nota: Os dados referentes ao ano de 2016 foram omitidos em virtude de existência de erro na informação do Censo Escolar para o município de Curitiba.

O crescimento de 22% de matrículas na educação infantil entre 2010 e 2018 está desigualmente distribuído entre as matrículas de creche e pré-escola, pois significou redução de 29% das matrículas de creche e 108% de ampliação das matrículas de pré-escola. Ao longo do período se verifica uma mudança de tendência na distribuição das matrículas de creche e pré-escola. Até 2015, havia maior concentração de matrículas na etapa da creche, que

representavam 67,3% das matrículas na educação infantil, e maior percentual de crescimento das matrículas nessa etapa. Entre 2010 e 2015 verifica-se crescimento de 27,5% das matrículas de creche e 3,8% de crescimento das matrículas de pré-escola. Esta tendência se inverte nos anos subsequentes e, em 2018, as matrículas de pré-escola passaram a representar 63,5% das matrículas de educação infantil na rede municipal de ensino de Curitiba.

É possível que as mudanças na distribuição das matrículas de creche e pré-escola observadas entre 2015 e 2017 tenham sido impulsionadas pela legislação que ampliou a obrigatoriedade de escolarização para as crianças a partir dos 4 anos de idade, mas é também e sobretudo resultante das decisões tomadas pela administração municipal na definição das políticas locais para a oferta da educação infantil.

As análises levam à hipótese de que a administração municipal, na Gestão Fruet, definiu novas regras de organização e oferta da educação infantil em face do fim do prazo para a implementação da obrigatoriedade da educação básica para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Os dados de distribuição das matrículas, articulados às reflexões sobre os planos de governo e planos plurianuais das três gestões analisadas, indicam uma ausência de preparação anterior e planejamento do poder público municipal para realizar a implementação da ampliação da obrigatoriedade. Os documentos analisados não estabelecem um plano de expansão, não apresentam diagnóstico sobre a oferta e não destinam recursos suficientes e adequados para a realização da expansão da oferta educacional para atender os dispositivos da EC 59/2009.

Mesmo que a EC 59/2009 tenha indicado um prazo de seis anos para a ampliação da obrigatoriedade da educação básica, isso não se reverteu em ações de planejamento da política educacional no município para a sua implementação. As informações coletadas e analisadas nesta tese indicam uma ausência de planejamento de longo prazo do poder público municipal, tornando possível identificar descontinuidade da política educacional, associada a decisões e ações de curto prazo.

Ainda com o objetivo de tornar explícito o processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola e seus efeitos para a educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, no período de 2010 a 2018, no próximo capítulo serão apresentadas as percepções das diretoras que estavam em exercício no ano de 2016 nas Escolas Municipais e nos Centros Municipais de Educação infantil da SME.

#### **4. A IMPLEMENTAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO CONTEXTO DAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA PMC**

Nos capítulos anteriores, foi possível apresentar elementos constitutivos da obrigatoriedade da educação no percurso histórico da educação nacional e mais especificamente das crianças pequenas. Os estudos realizados apresentaram os sentidos da obrigatoriedade, em especial seu aspecto democrático de ampliação do acesso à educação, sem deixar dúvidas de que implementação da EC 59/2009 representou um grande desafio a ser enfrentado e, ao mesmo tempo, um avanço significativo em relação à garantia do direito de todos à educação pública e gratuita.

Neste cenário, a proposta desse trabalho tinha como um dos objetivos analisar o processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola na Rede Municipal de Curitiba, bem como desvelar os efeitos desse processo para a educação infantil, nos segmentos da creche e da pré-escola. Para conseguir acompanhar esse processo, fez-se necessário coletar dados diretamente com as instituições de educação infantil, escolas e CMEIs, por meio de entrevistas semiestruturadas. A proposição das questões, bem como a sequência das perguntas e a elaboração do roteiro e as entrevistas foram readequadas mediante as necessidades apresentadas durante o percorrer desta pesquisa.

A opção pela entrevista semiestruturada se mostrou adequada porque, como afirma Triviños, essa modalidade “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”. Além disso, permitiu que a pesquisadora interviesse durante o processo, na perspectiva de melhor alcançar os objetivos inicialmente traçados (TRIVIÑOS, 1987, p. 152). A esse respeito, cabe destacar que o objetivo maior das entrevistas era o de compreender o movimento da implementação da EC 59/2009 no cotidiano das instituições públicas que ofertavam a primeira etapa da educação básica e, com isso, buscar os desafios e os efeitos deixados pela administração pública no que diz respeito ao atendimento da educação infantil, bem como analisar as escolhas políticas das gestões, frente à necessidade da garantia da criança e da família ao acesso e à qualidade da educação.

Ressalta-se que as entrevistas aqui apresentadas possibilitaram avaliar como ocorreu a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola no interior das unidades educacionais municipais que ofertavam a educação infantil. A pesquisa contou com um universo de dez

entrevistas com Diretoras<sup>24</sup> de escolas e CMEIs da Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba, que acompanharam o processo de implementação da EC 59/2009 durante o ano de 2016. As entrevistas foram realizadas no ano de 2019. Naturalmente, o roteiro de perguntas esteve voltado ao processo ocorrido em 2016.

Foram considerados três critérios para seleção das Diretoras a serem entrevistadas: 1. diversidade regional, 2. tipo de instituição e 3. cargo ocupado em 2016 e nos anos imediatamente anterior e posterior. Em relação ao primeiro critério, das dez regionais do município de Curitiba, foram selecionados cinco NREs: Boa Vista, Cajuru, Matriz, Pinheirinho e Tatuquara.

Em cada um dos NREs citados, foram selecionadas uma EM e um CMEI. Para concluir a escolha das instituições, o profissional que ocupava o cargo de direção da unidade no ano da entrevista, 2019, deveria ter acompanhado o processo de implementação da EC 59/2009 na Rede Municipal de Ensino de Curitiba no ano de 2016. A seguir é apresentado um quadro com as informações das entrevistas realizadas:

QUADRO 2 – TOTAL DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM DIRETORAS DE ESCOLAS MUNICIPAIS E CMEIS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CURITIBA EM 2019

Denominação na Tese	Degração (áudio)	Instituição	Núcleo Regional de Educação
Diretora 1	voz 36 (2ª entrevista)	Escola	Boa Vista
Diretora 2	voz 38	Escola	Tatuquara
Diretora 3	voz 46	Escola	Matriz
Diretora 4	voz 40	Escola	Cajuru
Diretora 5	gravação não autorizada	Escola	Pinheirinho
Diretora 6	voz 36	CMEI	Boa Vista
Diretora 7	voz 37	CMEI	Tatuquara
Diretor 8	voz 41	CMEI	Matriz
Diretora 9	voz 39	CMEI	Cajuru
Diretora 10	gravação não autorizada	CMEI	Pinheirinho

FONTE: A AUTORA (2020).

Para a concretização das entrevistas foram realizados contatos telefônicos e agendamentos para a coleta das informações nos CMEIs e nas Escolas municipais, também

<sup>24</sup> Do total de dez entrevistas realizadas com Diretoras de escolas e CMEIs, nove eram mulheres e havia apenas um homem. Por essa razão, esse trabalho utilizará, indiscriminadamente, o termo “Diretoras” para o conjunto das entrevistadas e dos entrevistados.

foram entregues cópias da autorização da SME e solicitado a assinatura do termo de consentimento para as diretoras.

No conjunto das entrevistas realizadas nas EMs e CMEIs, apenas duas não puderam ser gravadas, em função da orientação do NRE. As demais entrevistas foram gravadas e contam com acervo digital devidamente armazenado. Outra exceção refere-se à escola em que atua a Diretora 3, que atualmente não oferta turmas de pré-escola, mas o fazia no ano de 2016, por isso permaneceu na amostra.

Além da amostra pertinente aos profissionais que acompanharam a implementação da EC 59/2009 diretamente nas instituições de educação infantil da RME de Curitiba - Escolas e CMEIs, embora não se constitua como objeto de estudo dessa pesquisa, é importante destacar que há diferença no processo da ocupação dos cargos de direção em EMs e CMEIs da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. Nas escolas, há consulta à comunidade local, com eleição direta, embora o voto não seja paritário. Nos CMEIs, o cargo é ocupado por indicação da administração municipal, o que acaba por tornar essa direção mais atrelada aos interesses das diferentes gestões.

As entrevistas realizadas permitiram o acesso a dados significativos que ilustram objetivamente o processo de implementação da EC 59/2009 na RME de Curitiba. Por isso, a seguir, apresenta-se a análise mais detalhada desses resultados. Para apresentar as sínteses decorrentes dos dados coletados, optou-se pela seguinte organização: os depoimentos coletados serão apresentados em três partes, cujos temas dizem respeito, respectivamente, ao acesso, às condições de trabalho e à percepção da política. Ressalta-se que todas as análises aqui realizadas foram feitas com base nos estudos realizados nos capítulos I e II.

Em relação ao acesso, são apresentadas questões sobre a composição e reorganização da oferta de turmas nas EMs e CMEIs; no tocante às condições de trabalho, a segunda parte debaterá as mudanças na infraestrutura e no quadro de pessoal e, por fim, a última análise irá explicitar o papel da obrigatoriedade para os entrevistados, no intuito de analisar sua percepção acerca da política educacional.

#### 4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DA EC 59/2009 SOB O OLHAR DAS DIRETORAS DE ESCOLAS E CMEIS

O capítulo anterior permitiu acompanhar o papel da administração e a percepção do órgão de classe dos servidores públicos municipais a respeito do processo de implementação da obrigatoriedade. Do mesmo modo, também trouxe alguns recortes de como esse movimento

reverberou socialmente, em especial entre as famílias que aguardavam vagas nos CMEIs para a faixa etária da creche.

A representante da administração central estava convicta de que a escolha da SME em priorizar as vagas na pré-escola – para só depois matricular as crianças nas turmas de crianças menores – não significava, simultaneamente, uma escolha pelo fechamento de turmas do Berçário. Falta acrescentar, nesse raciocínio, que as matrículas dos menores ficaram condicionadas ao limite de vagas restantes, ou seja, não houve planejamento para expansão de vagas, nem de modo parcelado.

A distância entre a demanda social por vagas em creche e a oferta de vagas pelo poder público municipal – que já era grande – tornou-se ainda maior. Sob essa perspectiva, a implementação da obrigatoriedade da pré-escola no município de Curitiba trouxe para a primeira etapa da educação básica um movimento político de “cabo de guerra”, ou seja, a ampliação do direito à educação na fase da pré-escola representou, concomitantemente, a ruptura desse mesmo direito na fase da creche. E é sobre a materialidade dessa escolha política que tratará o primeiro bloco de análise das entrevistas com as Diretoras de escolas e CMEIs.

#### 4.2.1 Acesso: composição e reorganização da oferta de turmas na educação infantil

A primeira análise das entrevistas realizadas com Diretoras de escolas e CMEIs tem como referências as iniciativas da PMC para universalizar a pré-escola. A adequação dos sistemas de ensino para atender as novas regras do ordenamento jurídico revelam diferentes estratégias utilizadas pela administração municipal para cumprir sua tarefa de garantir o direito à educação das crianças com idade entre 0 e 5 anos. Cabe destacar que essas escolhas revelam as prioridades elencadas mediante à concepção de sociedade, educação, entre outros aspectos

A seguir será apresentada uma análise das estratégias adotadas para a expansão de vagas na pré-escola. Primeiramente, o estudo apresentará o processo de implementação da obrigatoriedade realizada nas escolas que ofertam educação infantil e ensino fundamental e, em seguida como isto ocorreu nos CMEIs.

Em relação à abertura de turmas e à composição das mesmas, observa-se que uma das formas de implementar a obrigatoriedade, nas escolas, foi a junção das faixas etárias das crianças com idade entre 4 e 5 anos nas mesmas salas, as quais passaram a denominar-se “Pré Único” ou “Pré Misto”.

A implementação aqui na escola foi em 2016 [...] Tivemos turmas de Pré Misto, ainda permanece Pré Misto [...] crianças de 3 a 5 anos [...] eu tenho vinte e cinco crianças, que é o número máximo que a sala pode ter (Diretora 1, depoimento oral, 2019).

Cabe apontar que esta escolha não se vincula a uma intenção pedagógica, antes, obedece a critérios quantitativos relativos ao número de vagas por turma e professor. Mesmo entre as escolas que já ofertavam turmas distintas para crianças com idade entre 4 e 5 anos, viram essa realidade acontecer, conforme aparece na entrevista a seguir:

Antes não tinha tanta procura, era mais em CMEI, aí, quando a nossa escola abriu Pré integral, daí a gente notou a diferença, muitas crianças vieram para cá. Nós temos duas turmas de Pré integral e duas de Pré regular [...] Daí, esse ano, a gente abriu Pré Único à tarde, acabou mesclando Pré I e Pré II (Diretora 2, depoimento oral, 2019)

Durante a entrevista com a Diretora 2 foi possível perceber que a implementação da obrigatoriedade da pré-escola naquela unidade ocorreu sem muitos problemas, haja vista a experiência da unidade escolar com a oferta deste segmento da pré-escola da educação infantil. Contudo, com o ingresso do Pré I e do Pré Único novas questões foram aparecendo:

Nós sentimos diferença com a entrada das crianças de 3 anos, a escola é enorme e a sua estrutura é grande, com rampas e escadas. Percebemos que as crianças e os pais ficaram inseguros, por isso realizamos uma reunião com eles para tranquilizá-los. (Diretora 2, depoimento oral, 2019).

A Diretora 2 ainda relatou que 2016 foi o ano mais difícil para atender a pré-escola por ter sido a primeira vez que ofertaram o Pré I (3 a 4 anos). Entretanto, a escola não teve problemas em 2017 e 2018 quando abriu turmas de Pré II integral e de Pré Único parcial porque as crianças já estavam adaptadas e a escola também conseguiu se organizar melhor. No início, conforme a Diretora 2 informou, a reação dos professores gerou alguma preocupação:

As professoras ficaram preocupadas com a idade das crianças e chegaram até perguntar se a escola tinha virado creche. No início as professoras não estavam preparadas para trabalhar com essas crianças, na escola a rotina é diferente do que nos CMEIs; aqui é tudo muito corrido, nas permanências são muitos professores diferentes e lá as crianças ficam com os mesmos professores por oito horas. A dificuldade no início era o choro das crianças e a reação das professoras que, às vezes, não tinham tanta paciência. Quando as crianças estavam pegando o ritmo da escola chegava o final de semana, e, na segunda-feira, elas choravam tudo de novo (Diretora 2, depoimento oral, 2019).

A entrevista com a Diretora 3, por sua vez, revela uma realidade diferente, em que a abertura de turma de pré-escola não tem correspondência com a demanda por vagas naquela região. E em 2018 a escola não ofertou mais turmas de educação infantil.

Nós abrimos uma turma de Pré II em 2016 pela manhã e tivemos uma procura muito baixa, porque a maioria dos pais aqui da região precisam de vagas no integral,



principalmente para as crianças da educação infantil e como a nossa escola aqui é de meio período então nós não tivemos número de matrículas muito altas, nós tivemos de dez a doze crianças na turma. Em 2017, nós fizemos a oferta no turno da tarde, pela nossa possibilidade de salas, diminuimos uma turma de primeiro ano e ofertamos Pré II, tivemos uma turma maior e foram matriculadas de 16 a 18 crianças (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019).

Em outra escola, que atende crianças em período integral e parcial, a tendência de juntar as turmas de Pré I e Pré II no ano de 2016, foi assim destacada:

Nós abrimos turmas de Pré Único (3 a 5 anos) e isto foi uma novidade pela idade das crianças, como não tinha a linha de corte recebemos crianças de 3 anos e que completariam 4 anos até dia 31 de dezembro. Em 2017, abrimos uma turma de Pré II e uma de Pré Único, no ano de 2018 duas turmas de Pré Único (DIRETORA 4, depoimento oral, 2019).

A Diretora 4 ainda relatou a dificuldade encontrada em relação à frequência das crianças:

A maior dificuldade é fazer com que os pais entendam que é obrigatória a frequência na pré-escola, isto ainda não está consolidado. Precisamos conscientizar os pais que esta obrigatoriedade é importante e que eles têm que trazer a criança para a escola. Nós temos ainda muitas crianças fora da escola, em idade da educação infantil e é feito todo um esforço de chamar e de buscar este pai, mas alguns não entendem isto não. Porque é muito novo e eles acham que obrigar uma criança nessa idade a ir para a escola é um absurdo. Eles têm resistências e tem muitas faltas (DIRETORA 4, depoimento oral, 2019).

O conjunto das entrevistas realizadas com as Diretoras de escolas, ainda que haja diferenças em cada unidade, demonstrou uma tendência da política de cobertura de vagas da pré-escola marcada pela lógica da eficácia, atendimento do maior número possível de matrículas por turma, sem a preocupação da idade ou do projeto político-pedagógico. Essa mesma tendência aplica-se aos CMEIs e estende-se por todas as fases: além do Pré Único foram criadas turmas de Berçário Único e Maternal Único.

Essa escolha política de unir turmas para ampliar vagas até o limite de cada sala, nos CMEIs foi mais enfatizada mediante a determinação de fechar turmas da fase denominada creche, ignorando a demanda previamente existente por vagas. Trata-se de uma estratégia política pautada em princípios econômicos, cuja cobertura de vagas na pré-escola obrigatória é realizada com a redução de vagas já existentes no segmento da creche, conforme já descrito anteriormente. A esse respeito, a próxima entrevista revela bem essa realidade:

Nós sempre tivemos o Berçário I e o Berçário II, mas em 2016 passamos a ter o Berçário Único, o que também foi uma novidade para nós. Isto foi em 2016, sempre atendemos a turma de crianças de 0 a 1 ano no Berçário I e de 1 a 2 no Berçário II, depois tivemos o Berçário Único que juntou as duas turmas. Nesse CMEI abrimos o Berçário Único até 2018, este será o primeiro ano em vinte e cinco anos que não ofertamos berçário para abrir mais uma turma de Pré (DIRETORA 6, depoimento oral, 2019).

Nessa unidade, a Diretora 6 também descreve as mudanças decorrentes desse processo de junção das turmas, no CMEI:

Nós notamos aos poucos as mudanças ocorridas, primeiro percebemos as questões das idades porque antes era bem correta a idade das crianças: nas turmas do Berçário I estavam os bebês de 3 meses a 1 ano, então era um tipo de metodologia, os materiais adequados, brinquedos e os ambientes. Na turma do Berçário Único passamos a atender também as crianças de 1 ano e meio a 2 anos e tivemos que mudar a metodologia, mudar a organização dos espaços, mudar a compra de materiais, os perfis dos profissionais (DIRETORA 6, depoimento oral, 2019)

Importa salientar que as mudanças relativas à organização do trabalho pedagógico no CMEI, descritas pela Diretora 6, foram decorrentes das modificações necessárias à ampliação de vagas e não o contrário como era de se esperar. A mesma tendência é observada durante a entrevista com outra Diretora de CMEI da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, a Diretora 7 ressalta as inúmeras vezes que o público do CMEI era basicamente de crianças de 0 a 3 anos. No entanto, a mesma Diretora diz que foi obrigada a abrir Pré II, mesmo não apresentando demanda suficiente para essa turma. A entrevistada ainda destaca a mudança de nomenclatura das turmas: maternal I e II foram fundidos e se tornaram "Maternal Único", assim como o Pré I e o Pré II tornaram-se "Pré Único".

Ao ser indagada sobre os possíveis motivos que levaram a essas escolhas pela administração municipal, a profissional entrevistada diz acreditar que deve ter relação com verbas e com a ocupação total do número de crianças por turma. Nesse CMEI, até 2017, ainda tinha turma de Berçário I; mas, a partir de 2018, essa turma não estava mais no fluxo daquela unidade. A opção política pela não oferta das turmas de Berçário como estratégia de ampliação de vagas no CMEI também foi destacado pela Diretora de outra unidade, conforme declaração a seguir:

No processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola o CMEI sofreu mais com as mudanças do que as escolas. Na verdade, as escolas já atendiam o Pré II, por isso foi mais tranquilo, claro que as professoras ficaram assustadas com a idade das crianças menores, mas tudo se resolveu. No CMEI os desafios foram enormes porque a nossa demanda maior não é de educação infantil de 4 anos e 5 anos, aqui eu sinto isso, muito, na pele mesmo. No ano de 2016 a 2018 tivemos muitas transferências de crianças de Pré II porque a comunidade prefere deixar as crianças nas escolas de meio período, ficamos com sala quase vazias, mas não podíamos abrir a creche. Nossa demanda para as crianças de 0 a 3 anos é enorme, nós temos procura enorme desta idade. O Berçário I não foi ofertado desde 2017, mas conseguimos manter o Berçário II, mas as famílias sempre estão procurando para as crianças do Berçário I (Diretora 8, depoimento oral, 2019).

O depoimento da Diretora 8, revela que enquanto aumenta a demanda da comunidade por vagas na creche, em especial nas turmas de Berçário, sobram vagas na pré-escola (as quais

já foram atendidas em outras escolas da região). Conforme o relato que segue, a procura pelas turmas de Berçário é uma demanda permanente da comunidade:

Com a obrigatoriedade as crianças da pré-escola não precisam mais realizar cadastro, a qualquer momento, tendo vaga, elas são matriculadas. Se eu não tenho a vaga eu tenho que encaminhar obrigatoriamente para outro CMEI, ela não pode ficar sem a vaga. As crianças da creche (0 a 3 anos) estas precisam preencher cadastro e aguardar a matrícula. É a Prefeitura que faz um levantamento baseado na estatística do cadastro e a SME passa para o CMEI a lista de matrícula. Nós fazemos de quatro a cinco cadastros por mês para as crianças de 0 a 3 anos (Diretora 7, depoimento oral, 2019).

Nos CMEIs que mantiveram turmas de Berçário, observa-se a tendência de priorizar, na definição do fluxo de turmas, as matrículas de crianças mais velhas, mesmo entre o segmento da creche. Esta propensão das políticas de atendimento a educação infantil na RME de Curitiba, após EC 59/2009, se faz presente no depoimento das próximas Diretoras:

Temos duas turmas de creche e quatro turmas de pré-escola - Berçário II (1 ano e 4 meses a 2 anos); Maternal I (2anos a 3 anos); Maternal II (3 a 4 anos); Pré I (4 a 5 anos) e Pré II (5 a 6 anos). [...] A diferença maior foi essa, que o Berçário Único se transformou em Berçário II, nas duas unidades em que eu trabalhei, e o Maternal II, que foi feito uma diminuição no número de crianças para vinte crianças [...] tirando a faixa etária e o corte, a mudança foi essa. [...] Não atendemos mais Berçário Único, nem Berçário I." (Diretora 9, depoimento oral, 2019)

Em outro CMEI, que oferta Pré Único em tempo integral, a Diretora 11 revela a mesma tendência da política educacional de cobertura de vagas já descrita anteriormente, mas parece convencida de que esta é realmente a única alternativa possível.

Esse ano temos cinco salas: Berçário Único, Maternal I, Maternal Único, Maternal II e Pré Único; o Pré Único abrange o Pré I e o Pré II. [...] Antes tinha mais Berçário I, a faixa dos pequenos, quase todos os CMEIs tinham berçário; agora, poucos têm, porque você tem um número de salas que tem que atender aquela faixa etária que é obrigatória. Então, sobram as outras salas para atender as outras faixas etárias. Por isso que, na verdade, as pessoas não entendem que não foi tirado o Berçário, é o mesmo espaço, mas tem salas que tem que ser atendidas, e isso faz com que aconteça a diminuição dos pequeninhos, né? [...] porque o espaço físico das unidades continua o mesmo." (Diretora 11, depoimento oral, 2019)

O depoimento da Diretora 11 mostra uma internalização natural dos motivos que levaram à diminuição do atendimento às crianças de 0 a 3 anos, aqui em específico, a faixa etária do Berçário, pois a mesma se mostra convencida que o fechamento de turmas do Berçário não é um escolha da administração municipal, mas uma consequência inevitável do cumprimento da EC 59/2009.

Outro aspecto muito acentuado na fala das Diretoras de escolas entrevistadas foi em relação aos aspectos legais da implementação da obrigatoriedade e os recursos disponíveis para isso. Não se constatou nenhuma menção ao projeto político pedagógico e à proposta de trabalho com as crianças da faixa etária dos Pré.

As próximas análises das entrevistas versarão sobre as mudanças decorrentes no quadro de pessoal e nas condições materiais das unidades.

#### 4.2.2 - Condições de Trabalho: infraestrutura e quadro de pessoal

Os desdobramentos da implementação da EC 59/2009, no que tange às condições materiais das unidades que ofertaram a pré-escola, bem como a infraestrutura e o quadro efetivo de profissionais, apresentam distinções mais significativas entre escolas e CMEIs, quando observadas as entrevistas em sua totalidade. Pode-se destacar dois aspectos mais evidentes, além da junção das turmas: a redução de profissionais nos CMEIs e as dificuldades de adaptação de espaços, recursos e proposta pedagógica nas escolas.

Na primeira entrevista, a Diretora 1, cuja escola atende crianças em período parcial e integral, falou sobre a experiência da abertura da turma de Pré Único (crianças de 3 a 5 anos) na escola, no ano de 2016.

A escola em 2016 teve que alterar seu regulamento para poder atender as crianças do Pré. Aqui na escola foi implementado o Pré Único (com crianças de 3 a 5 anos), atendendo 25 crianças. Na verdade, nós não tínhamos estrutura nenhuma, nem banheiro, nem brinquedos e nem parque. Tudo foi feito diretamente pela escola com a realocação das verbas que já eram recebidas pela escola, com um custo altíssimo, não obtivemos nenhum dinheiro a mais. Nós não tínhamos nem sala e tivemos que mudar a biblioteca de lugar para termos a sala. Até hoje estamos esperando o enxoval prometido para abrir a turma da pré-escola. Aqui é uma unidade que atende também o período integral e tivemos que adaptar o espaço para as crianças de 3 anos (DIRETORA 1, depoimento oral, 2019).

A escola atendeu em 2016 uma turma de Pré Único e em 2017 e 2018 uma turma de Pré II. Cabe ressaltar que a entrevista ocorreu em 2019 e, mesmo assim, segundo a Diretora, essa escola continua aguardando o enxoval que deveria acompanhar a abertura da turma de educação infantil em 2016. Ainda segundo relato da entrevistada, foi a própria unidade que custeou as reformas emergenciais necessárias, realocando verbas inicialmente destinadas ao ensino fundamental.

Hoje temos uma sala para o Pré, banheiro adaptado e parque separado para a faixa etária, o mobiliário está de acordo com as necessidades das crianças e os materiais pedagógicos, entre eles o acervo literário, foram providenciados pela própria escola (DIRETORA 1, depoimento oral, 2019).

Em relação ao trabalho pedagógico, a Diretora manifesta que não houve maiores problemas porque, coincidentemente, “quem assumiu a turma de pré-escola foi uma docente que possuía experiência e formação para trabalhar com as crianças da educação infantil” (DIRETORA 1, depoimento oral, 2019).

A próxima entrevistada pondera que não enfrentou muitas dificuldades relacionadas à infraestrutura porque a escola tem um ambiente externo grande, com escadas e rampas e as salas possuem móveis e materiais adequados à faixa etária.

Nós colocamos as crianças no piso de baixo, temos banheiros adaptados, temos sala para elas descansarem e estamos solicitando um parquinho para a Prefeitura com o objetivo instalá-lo no mesmo piso das salas com o objetivo de evitar que as crianças tenham que subir e descer as escadas. Temos inspetoras que acompanham as crianças ao banheiro e deixamos as estagiárias sempre por perto (DIRETORA 2, depoimento oral, 2019).

Em outra unidade, no entanto, a Diretora aponta as mudanças no espaço físico, a sua preocupação com as escadas originárias do prédio escolar e a transformação da biblioteca em sala de aula. Esta parece ser uma alternativa recorrente na implementação de turmas de pré-escola nas unidades escolares. Onde não há salas ociosas, opta-se pelo fechamento das bibliotecas. Em que pese não ser este o tema dessa pesquisa, não há como desconsiderar a relação entre o fechamento de bibliotecas escolares e as condições de qualidade do ensino. A Diretora reforça que recebeu o enxoval da educação infantil da SME, principalmente as carteiras para as crianças, mas que contou com doação de móveis realizada pelos pais: “nos deram esses móveis, balcões com nichos, e as carteiras nós recebemos da Secretaria”. (Diretora 3, depoimento oral, 2019)

É interessante ainda detalhar o modo como essa escola conseguiu adaptar os espaços e ofertar em 2016 e 2017 uma turma de Pré II, considerando todas as dificuldades de um prédio utilizado pelo Estado e pela PMC, que foi construído para alunos das etapas do ensino fundamental e ensino médio.

Para abrir a turma de Pré II, nós tivemos que negociar com o estado o espaço da biblioteca, que trinta alunos usavam e que funcionava no piso de baixo. Passamos as férias lixando e pintando paredes que tinham mofo e infiltração, pois a sala estava sem manutenção há muito tempo e realizamos uma reforma. Nós ganhamos móveis de uma mãe que estava desmontando uma brinquedoteca, a secretaria municipal mandou as mesas e cadeiras, montamos uma campanha para angariar fantasias e nós tínhamos os triciclos que a escola recebeu em 2012. (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019).

O depoimento desta diretora vem de encontro as reflexões realizadas pelas pesquisadoras Possebon (2016); Barbosa (2017); Santos (2018), que constataram a utilização de diferentes rearranjos estruturais e materiais por parte dos municípios com o intuito de implementar a obrigatoriedade da educação para as crianças da pré-escola, muitas vezes sem respeitar a especificidade da educação infantil.

Outra dificuldade pontuada pela Diretora foi a reforma pela qual a escola passou no ano letivo de 2016:

Este foi o momento muito crítico para nós, porque foi o momento que a escola passou por reforma e foi caótico para as crianças e para os professores. E como você solta crianças de 4 a 5 anos com britadeiras e betoneiras? Tudo bem que as betoneiras estavam longe das crianças, mas criança é criança. A partir desta reforma começamos a repensar se este era um espaço para crianças desta idade, pois aqui neste espaço elas não têm contato com o verde, com a natureza, elas não conseguem cavar o chão e mesmo o parquinho que é próprio das crianças da educação infantil, elas não tinham acesso. (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019).

As dificuldades de ordem material e de infraestrutura enfrentadas pela escola administrada pela Diretora 3, o que não foi observado em relação à condução do trabalho pedagógico.

Nós não tivemos nenhum problema com as professoras que trabalharam nas turmas da pré-escola. A professora que em 2016 trabalhou com a turma de Pré II tinha experiência e formação específica no trabalho com a educação infantil e fez um excelente trabalho. Em 2017, outra professora trabalhou com a turma do Pré II, ela tinha acabado de chegar à escola e aceitou o convite, foi uma professora dedicada, dinâmica e também realizou um belo trabalho (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019).

Quando questionada sobre a relação entre a infraestrutura e qualidade de atendimento na educação infantil, a Diretora 3 expôs os limites impostos pela ausência de um espaço planejado intencionalmente para as crianças pequenas:

[...] a gente não conseguia promover algumas ações que são próprias da educação infantil, que é o uso do espaço externo, a questão dos brinquedos externos que a educação infantil dispõe, espaço de areia, espaço de chão que eles poderiam trabalhar. Aqui nós não temos, aqui é tudo cimentado, a gente não tem os espaços adequados [...] o nosso espaço não é adequado para criança da educação infantil e ensino fundamental I: recreio dividido e com atividades orientadas para que as crianças não se machuquem (..) crianças de educação infantil, com 5 anos, 4 horas dentro de sala. (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019)

Em outra unidade escolar da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, não houve maiores problemas no que tange à infraestrutura e às adequações espaciais para atender as turmas de pré-escola, pois a instituição já realizava esse atendimento no PréII.

Como a escola já ofertava à pré-escola (Pré II) a estrutura da escola já possuía banheiros, salas e materiais adequados, com um parquinho só para as crianças da pré-escola. A escola é bem plana e tem um ginásio que é fechado e eles podem brincar (DIRETORA 4, depoimento oral, 2019).

Apesar de já ofertar atendimento a turmas de pré-escola, a Diretora 4 expôs os desafios pedagógicos e de diálogo com a comunidade decorrentes de uma novidade, a abertura do “Pré Único”.

A adaptação dos professores com o Pré Único foi difícil porque eles são muito pequenos. Mas a maior dificuldade está em fazer os pais compreenderem que a criança

da pré-escola da escola não é diferente daquela criança que está no CMEI. Muitos pais acham que a criança na escola não pode brincar e precisam aprender (DIRETORA 4, depoimento oral, 2019).

A questão apresentada pela Diretora 4 revela expectativas distintas das famílias em relação ao atendimento educacional disponibilizado às crianças pequenas, segundo o equipamento em que ela se encontra matriculada: escola ou CMEI.

É possível perceber que em relação à reconfiguração e adaptações de infraestrutura, os CMEIs não sofreram muitos impactos da política implementada, haja vista que essas unidades foram projetadas, desde o início, para atender a educação infantil - ainda que alguns prédios datem do período em que eram designados de “creche”, quando pertenciam à extinta Secretaria Municipal da Criança<sup>25</sup>. Não obstante, a mudança de fluxo da unidade, decorrente da implantação da EC 59/2009, foi extremamente complexa, pois:

[...] hoje nós atendemos no Pré trinta e duas crianças, a minha sala não comporta trinta e duas crianças [...] como antes não era Pré, era Maternal, comportava. É uma mudança muito grande a gente vai sentindo no dia a dia [...] eu não consegui prever tudo no primeiro dia, as professoras é que me traziam: fulana, olha só, tem mordedores nessa sala [...] (Diretora 6, depoimento oral, 2019)

É possível observar esse mesmo movimento na turma do maternal que passou a ocupar a sala que pertencia ao Berçário - turma esta que não foi aberta apesar da demanda da comunidade local.

Neste ano de 2019 foi bem chocante, pois naquela turma que funcionava o berçário eu atendia 18 crianças agora são 24 crianças no maternal, eu tinha uma composição de materiais e tive que adequar a faixa etária. As crianças de berçário realizavam a alimentação na sala, porém as crianças do Maternal fazem o lanche no refeitório, por isso tivemos uma série de alteração na forma de atender as crianças. Inclusive temos um problema com esta turma de maternal, pois a sala não comporta 24 crianças (Diretora 6, depoimento oral, 2019).

O processo de fechamento da oferta de turmas de berçários não se limitou ao ano de 2016, pois a solução encontrada para atender a obrigatoriedade da pré-escola ainda continua sendo executada. O que pode ser percebido por meio das observações narradas pela Diretora 6 acerca do número de crianças matriculadas em cada turma, sempre superior ao que seria adequado quando confrontado com o tamanho das salas.

O fechamento da turma do Berçário neste CMEI, trouxe consigo outros desdobramentos além do não atendimento da demanda: a readequação das salas e a redução do quadro de pessoal.

---

<sup>25</sup> Para compreender melhor essa trajetória relativa ao atendimento público às crianças de 0 a 5 anos, no município de Curitiba, ver: SOCZEK, Márcia Barbosa. Políticas Públicas para a educação infantil no município de Curitiba (1997-2004). Dissertação de Mestrado (UFPR), 2006.

O número de professores de educação infantil neste CMEI diminuiu, porque as crianças de 4 a 5 anos eram do Maternal III, portanto da creche e para as turmas menores eram atendidas por 3 profissionais. Como essa faixa etária passou para o Pré I as crianças agora são atendidas por duas professoras de educação infantil e como também ficamos sem as turmas de berçário foram mais profissionais que saíram. Este foi um problema porque os professores aqui da unidade, os mais novos têm mais de 10 anos no CMEI, isso só não foi pior porque muitos se aposentaram (DIRETORA 6, depoimento oral, 2019).

Cabe lembrar que no planejamento proposto pela PMC para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola já estava contemplado o redimensionamento de professores da educação infantil para garantir o atendimento.

A Diretora 7 também expressa essa perda de pessoal, em seu depoimento:

Ocorreu uma modificação do número de profissionais na turma do Pré II, esta turma contava com dois professores de educação infantil de 8 horas e com um professor do quadro do magistério de 4 horas. Depois da implementação da obrigatoriedade da pré-escola, o professor efetivo do quadro do magistério foi retirado do Pré II e hoje só as turmas menores - do Pré I e Pré Único - contam com dois professores de educação infantil com carga horária de 8 horas e um professor do quadro do magistério (Diretora 7, depoimento oral, 2019).

As Diretoras 5 e 9 relataram durante a entrevista que não tiveram dificuldades no processo de adequação dos espaços e da infraestrutura, mas reiteraram a perda de profissionais com o novo dimensionamento dos quadros efetivos dos CMEIs, a partir de um fluxo que prioriza as turmas de pré-escola em detrimento das turmas de creche:

No CMEI nós não tivemos problemas com a infraestrutura porque já atendíamos a mesma faixa etária. Com relação aos professores tivemos uma modificação, pois com a diminuição de crianças do Maternal II foi retirado um professor destas turmas e também a retirada do professor da carreira do magistério do Pré II (Diretora 9, depoimento oral, 2019).

Na análise aqui realizada pode-se dar destaque a composição do quadro efetivo de pessoal das escolas e CMEIs. Posterior a homologação da Lei Federal n. 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a incorporação dos CMEIs pela SME (com a extinção da Secretaria Municipal da Criança), a Portaria de Dimensionamento de pessoal passou a prever vagas de professores (docência I/profissional do magistério) nos quadros efetivos dos CMEIs, para atuar na fase da pré-escola<sup>26</sup>.

Desse modo, os CMEIs funcionavam com profissionais da educação provenientes de carreiras distintas. Ou seja, além dos educadores, havia a previsão de vagas para professoras da

---

<sup>26</sup> Importa destacar que no município de Curitiba os concursos públicos para atuar em CMEIs ou escolas apresentam carreiras diferenciadas no que se refere à formação inicial exigida, à remuneração e à carga-horária. Os profissionais que atuam em escolas são denominados de “Docência I/Profissionais do Magistério” e os profissionais que atuam nos CMEIs são chamados de “Educador Infantil”.



carreira do magistério, nas turmas de pré-escola. A partir de 2010, ano posterior a aprovação da EC 59/2009, começou a haver uma redução das vagas dos professores do magistério nos CMEIs até a completa extinção das mesmas, conforme aparece no depoimento da Diretora 7:

Até 2009, as turmas de Pré II tinham três professoras (uma 20h e duas 40h, todas padrão). Posteriormente, foi retirada a professora 20h. Hoje tem RIT de professora somente para as turmas de Pré I e Pré Único. (DIRETORA 7, depoimento oral, 2019)

A Diretora 9 também faz menção a saída das professoras do quadro permanente dos CMEIs, bem como destaca a redução no quadro de pessoal de sua unidade, haja vista que as turmas de crianças mais velhas exigem um número de professoras menor para seu atendimento, conforme portaria de redimensionamento.

Reduziu um professor no Maternal II, porque reduziu o número de crianças para 20, e também o que aconteceu, acho que isso foi em 2015, a gente tinha professores de 20h, que a gente chama de docência I, esses foram tirados dos CMEIs e ficou só docência I no Pré I; porque antes a gente tinha Pré I e Pré II com professores. [...] O que nos foi justificado era porque o Pré II iria para a escola, daí não precisaria mais..." (Diretora 9, depoimento oral, 2019)

Essa redução no quadro de professores da educação infantil foi fortemente denunciada pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC), tornando-se manchete nas páginas oficiais desse e de outros órgãos de representação sindical, como APP Sindicato (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná).

Em reunião da Câmara de Educação Infantil, realizada dia 26 de outubro, apresentaram-se duas propostas em relação ao dimensionamento nos CMEIs. A Prefeitura reforçou a ideia de diminuir ou substituir o número de professores(as) de educação infantil nas salas. A Prefeitura confirmou a possibilidade de mudança no dimensionamento. De acordo com nova proposta, apresentada pela secretária municipal de educação, Maria Silvia Bacila, a alteração aconteceria na deliberação número 02/2012 do Conselho Municipal de Educação. Entre os principais pontos, está o aumento do número de crianças por profissional[...]. (APP Sindicado, 9 de novembro de 2017. Link: <https://appsindicato.org.br/prefeitura-de-curitiba-quer-superlotar-cmeis/> )

A trajetória de retirada dos profissionais do magistérios dos CMEIs, bem como da redução do quadro de pessoal das unidades confirmou-se na homologação da Deliberação n.º 01/2019 do Conselho Municipal de Educação de Curitiba - que estabelece normas e princípios para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Curitiba e revoga a Deliberação 02/2012.

A Deliberação n.º 01/2019, do Conselho Municipal da Educação de Curitiba prevê, em seu artigo 18, como formação mínima para atuar na docência na educação infantil a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Não obstante, em seu artigo 19 autoriza a contratação de profissionais sem formação pedagógica:

Art. 19 - Para compor o atendimento de cada turma, poderá admitir o profissional auxiliar, com formação mínima de ensino médio, desde que não atue sozinho, em nenhum momento, com a turma. (Deliberação n.º 01/2019, CME - SISMEN)

A Deliberação n.º 01/2019 também amplia o número de crianças atendidas por profissional nos CMEIs, conforme estabelecido em seu artigo 69. Entretanto, nem todas as Diretoras têm a mesma percepção da política, para a Diretora 8 a redução do quadro de pessoal de sua unidade se deve por razões perfeitamente justificáveis “[...] nosso CMEI é atípico, diminuiu o número de profissionais por turma porque diminuiu o número de crianças, aqui o máximo de crianças é de 20 por turma”. (Diretora 8, depoimento oral, 2019)

Cabe ainda salientar que a Diretora 5 informou que em sua unidade houve o “aumento de um professor para o Pré I e a retirada de um professor do Pré II”. (Diretora 5, depoimento oral, 2019) e que a Diretora 10 confirmou que necessitou a realizar de reformas no CMEI em que atua - na cozinha, modificações nos armários e suporte na sala que, anteriormente, pertencia a turma do Berçário - mas que as mesmas ocorreram a contento.

O conjunto das entrevistas deixaram indícios importantes para se refletir acerca das políticas educacionais destinadas à primeira etapa da educação básica. Desde as expectativas entre os familiares quando da matrícula em unidades com características diferenciadas e que ofertam atendimento à educação infantil: escolas e CMEIs.

Destaca-se neste cenário o retorno de profissionais sem formação pedagógica para as turmas de educação infantil dos CMEIs, denominados pela Deliberação n.º 01/2019, do CME de Curitiba, de “profissional auxiliar”, ou seja, amplia-se o número de crianças por turma e se reduz o número de profissionais. Além desse retrocesso, cabe apontar o fechamento das turmas de Berçário e Bibliotecas para transformá-las em salas destinadas à pré-escola e junta-se crianças de diferentes faixas etárias em salas com a nomeação de turmas de Berçário Único, Maternal Único e Pré Único.

Os desdobramentos da implementação da obrigatoriedade, no município de Curitiba, reforçaram a distinção entre escolas e CMEIs - no que tange o atendimento da educação infantil - e acentuaram a cisão entre creche e pré-escola, afastando-as de um conceito e de um projeto mais unitário. Esse cenário já era vislumbrado por Vital Didonet no ano posterior a publicação da EC 59/2009:

As creches serão prejudicadas fortemente, porque os recursos públicos deverão ser aplicados prioritariamente na faixa obrigatória (é o que determina o novo § 3º do art. 212 – EC 59). Dos dezessete anos de educação básica, apenas os três primeiros ficaram fora. Os mais sensíveis, frágeis e vulneráveis e, ao mesmo tempo, os mais decisivos. Os que historicamente foram relegados ao assistencialismo, aos cuidados de qualquer jeito, entregues às famílias, às comunidades, às mães crecheiras, à

iniciativa filantrópica. A pré-escola passou a ser a ‘parte nobre’ e a creche, a ‘parte pobre’ da educação infantil. Sem recursos, a creche poderá retroceder a soluções emergenciais, de baixo custo. O valor aluno ano do Fundeb da creche não garante competição com o da pré-escola, muito menos quando se trata de creche de tempo integral. Mais ganha quem abre duas vagas de pré-escola do que uma de creche de tempo integral.” (DIDONET, 2010, p.28)<sup>27</sup>.

As considerações de Didonet, são fundamentais para descortinar o processo de implementação da obrigatoriedade da educação da pré-escola da Rede Municipal de Curitiba e seus efeitos para educação infantil municipal.

A seguir será apresentada a percepção das entrevistadas acerca da política local de implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

#### 4.2.3 Percepção da Política: o papel da obrigatoriedade da pré-escola

As análises anteriores demonstraram como os sujeitos envolvidos diretamente com a implementação da obrigatoriedade na pré-escola perceberam e vivenciaram os processos de elaboração e execução da política. Ainda que seja possível identificar muitas similaridades entre os relatos do diretor e das Diretoras e entrevistadas, verifica-se também informações diferenciadas em função de questões estruturais das unidades de educação infantil, do quadro pedagógico e da própria organização pedagógica.

Em relação à percepção das Diretoras entrevistadas sobre a política de ampliação da obrigatoriedade da educação infantil a partir de 4 anos de idade fica evidenciada uma certa concordância em relação à positividade da obrigatoriedade. Porém, cabe destacar que nas entrevistas também foram encontradas opiniões conflitantes sobre a importância da obrigatoriedade para a educação infantil.

Dentre as entrevistadas, as Diretoras 1, 2, 3, 7 e 8 apresentaram posicionamentos claramente favoráveis à ampliação da obrigatoriedade estabelecida pela EC 59/2009. Seus argumentos ao longo das entrevistas sustentaram que a obrigatoriedade é uma grande conquista (Diretoras 2 e 3, depoimento oral, 2019) e apresentaram ideias relacionadas à ampliação da autonomia e dos processos de socialização das crianças (Diretora 2, depoimento oral, 2019).

Para a Diretora 8, a criança tem o direito de ser atendida, de ter uma educação com qualidade. Para ela, é importante que seja obrigatório, pois muitos municípios não têm esse atendimento e a obrigatoriedade é vista por ela como uma possibilidade de fomentar as políticas

---

<sup>27</sup> DIDONET, Vital. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: **Insumos para o debate 2** – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

locais. "A gente precisa investir muito em educação, Curitiba vem investindo, mas poderia ser muito mais." (Diretora 8, depoimento oral, 2019).

Outra entrevistada, a Diretora 1, quando perguntada sobre a importância da implementação da obrigatoriedade, disse que este foi um passo importante para a garantia do direito à educação das crianças. Segundo a Diretora 1, a escola tem o dever de ofertar a educação pré-escolar, mas os pais ainda pensam que isto é uma opção. Sendo assim, nem todas as crianças frequentam a pré-escola, já que dificilmente alguém irá denunciar se uma criança da idade de 3, 4 ou 5 anos não frequentar a educação infantil (DIRETORA 1, depoimento oral, 2019).

A gestora entrevistada apresenta um aspecto importante da política de ampliação da obrigatoriedade da educação escolar, relacionada à percepção das famílias em relação à mudança na legislação. É possível que muitas famílias não conheçam seus direitos e deveres em relação à obrigatoriedade da matrícula a partir de 4 anos de idade; é possível que não tenham acesso à informação e nem recursos para buscar a matrícula das crianças; é possível que algumas famílias não matriculem as crianças de forma intencional. Não é possível, por meio das informações coletadas nesta pesquisa, avaliar se há famílias que não desejam matricular as crianças da obrigatoriedade, como ressalta a Diretora entrevistada.

Em relação a essa questão sobre a importância da obrigatoriedade da educação para as crianças da pré-escola, a Diretora 3 respondeu:

Eu acredito que toda criança a partir de 3 anos de idade tinha que estar na escola, eu não acredito que uma criança que fica em casa apenas no convívio com a família se desenvolva plenamente, pois ela tem potencial para se desenvolver na convivência com os colegas. A partir dos 3 anos de idade sendo obrigatório e todas as crianças tendo esta oportunidade de estar na escola, seja meio período de 4 horas ou de 8 horas acho que é um ganho muito grande (DIRETORA 3, depoimento oral, 2019).

É interessante observar que a Diretora conhece as especificidades da educação infantil, foi firme nas suas posições com relação à infraestrutura necessária para a oferta da educação infantil de qualidade e compreende a importância da obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos para a democratização do acesso à pré-escola.

A Diretora 7 relatou em seu depoimento uma ampla defesa da obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade, ou ainda mais cedo, a partir de 3 anos de idade.

Eu considero que a obrigatoriedade na educação foi uma conquista, eu acho que muita gente é contra. Eu nunca fui contra e muita gente tem medo, mas com 4 anos é outra vida, se eu tivesse um filho eu colocaria. É um momento de socialização, desta questão da infância, não sou contra a questão da alfabetização, porque o mundo agora é outro, a criança ficar em casa com a babá, não vai ajudar em nada. [...] Tem muitas crianças de 4 anos com mamadeira, a mãe é quem sai chorando né e a gente vai conversar com a mãe e explica que eles não são bebês, mas são crianças, eu acho que deveria ter a

obrigatoriedade para todas as faixas etárias, passou dos 3 anos deve estar na escola ou nos CMEIs (Diretora 7, depoimento oral, 2019).

Muitos dos elementos explicitados na fala da Diretora 7 poderiam ser retomados e analisados de forma mais detalhada, como a questão da alfabetização, dos cuidados da criança em casa, das aflições que circundam as relações entre as famílias e as escolas, mas fogem ao escopo desta pesquisa. Mas o depoimento toca em um outro aspecto de grande relevância, trazendo questões polêmicas envolvidas na definição da ampliação da obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade.

Tais polêmicas, que levaram teóricos, pesquisadores, políticos, movimentos e organizações sociais a se posicionarem favoráveis ou contrários à obrigatoriedade da educação a partir dos 4 anos de idade não se desfazem com a aprovação da EC 59/2009 ou com o fim do prazo para a sua implementação. Os diferentes atores sociais continuam se posicionando e agindo sobre a realidade a partir de suas concepções sobre a importância ou não da obrigatoriedade, o que pode produzir efeitos sobre o próprio processo de implementação da política.

As gestoras cujos depoimentos foram analisados até aqui apresentam um posicionamento não só favorável à ampliação da obrigatoriedade, mas percebem nessa ampliação uma possibilidade de expansão do próprio direito à educação, em si mesmo, sem que isso dependa de outros aspectos. Essa perspectiva não se apresenta sem a realização de críticas, pois há indicação de que a ação do poder público poderia prever maior investimento na área. Há também um reconhecimento de que a política de ampliação da obrigatoriedade estimula a ampliação da oferta e do acesso das crianças à educação infantil.

Há outras entrevistadas que abordam a ampliação da obrigatoriedade articulada a outros aspectos da vida em geral ou da vida escolar das crianças, como as Diretoras 4, 5 e 10. A Diretora 5, por exemplo, enfatiza que é muito importante o acesso aos conhecimentos e formas de socialização na pré-escola, pois isso possibilita uma “transição muito mais tranquila para o ensino fundamental, com mais autonomia.” (Diretora 5, depoimento oral, 2019) Assim, verifica-se que a importância da educação infantil é compreendida como uma preparação para o ensino fundamental, reforçando uma desvalorização histórica dos tempos e espaços próprios da educação infantil no processo de formação da criança.

Outro depoimento indica a percepção da Diretora 4 em relação à função da escola, pois em sua concepção só a educação resolverá todos os problemas da sociedade. Em entrevista, a Diretora 4 afirma que

A obrigatoriedade foi muito importante e ainda mais aqui na região em que trabalhamos, pois, as pessoas não dão valor à cultura escolar, as crianças são muito pouco estimuladas. Temos muitas famílias desestruturadas, muitas mães presas, pais presos e muitas crianças são criadas pelos avós. Então, o quanto antes elas entrarem na escola, mais cedo estarão atendidas e a gente consegue sanar muitas dificuldades antes do primeiro ano. Tem o outro lado temos família que deixam as crianças super protegidas e a escola é importante porque trabalha a autonomia, o protagonismo e a criança aprende a agir e ter independência (Diretora 4, depoimento oral, 2019)

A entrevistada apresenta, de forma extrema, seu julgamento de valor quando aponta para as características das famílias das crianças, e utiliza para isso os termos “famílias desestruturadas” e “famílias muito protetoras”. Seu depoimento deixa transparecer a concepção de educação como espaço de proteção da criança frente às decisões equivocadas das famílias. Tal perspectiva pode levar à construção de barreiras entre a instituição escolar e as famílias, pois não consegue ultrapassar a leitura imediatista da realidade social cuja família está inserida.

De outro lado, uma das Diretoras entrevistadas demonstra uma compreensão de que as crianças deveriam permanecer mais tempo com as famílias e menos tempo na instituição de ensino, apresentando críticas à oferta de educação infantil em tempo integral. A Diretora 10 afirma que a importância da oferta está relacionada ao atendimento à demanda. “Acho importante, existe grande procura. Porém, o período integral priva a criança de ficar com a família.” (Diretora 10, depoimento oral, 2019)

Observa-se que a entrevistada toma como referência um modelo de infância, pois a realidade na qual a criança está inserida é composta por vários aspectos sociais, culturais, financeiros, entre outros.

Cabe destacar que enquanto algumas das entrevistadas compreendem o espaço da instituição escolar como uma forma de “proteção” das crianças em relação às experiências de vida consideradas negativas junto às famílias, outras defendem a permanência da criança junto às famílias. Em nenhum desses casos a educação infantil foi tomada como direito da criança e considera-se o real contexto em que a criança está inserida. É preciso destacar as diferentes formas de vivenciar a infância.

Portanto, é preciso refletir sobre a infância e sua família, pois:

Hoje, a aproximação da instituição educativa com a família incita-nos a repensar a especificidade de ambas no desenvolvimento infantil. São muitos os temas que tratam a família de modo contraditório, considerando-a ora como refúgio da criança, ora como ameaça ao seu pleno desenvolvimento. Em geral, tais discursos pouco levam em conta os fatores econômicos e sociais que presidem a organização familiar, a divisão de tarefas no lar, o tempo em que cada membro da família pode dedicar à criança (OLIVEIRA, 2011, p. 171).

Outra entrevistada compreende a educação infantil como direito da criança, mas reconhece as dificuldades e impedimentos materiais para a sua realização. Por isso, faz críticas

à política de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola, o revela uma percepção de que seria necessário um maior planejamento do poder público municipal para a concretização da obrigatoriedade na pré-escola e isto possibilitaria um maior investimento, com uma adequada preparação e adaptação necessária ao atendimento antes da inclusão dessas crianças nas instituições escolares. A Diretora 6 afirma que

[...] é um ganho por um lado, que bom, as crianças podem estar na escola, mas por outro, não dá suporte; porque eu tive que ir prevendo isso aos pouquinhos nas verbas, não foi me dado assim: olha agora vai ter a obrigatoriedade e você vai receber uma verba para fazer as modificações necessárias, não houve isso. (Diretora 6, depoimento oral, 2019)

A Diretora 6 faz uma reflexão sobre a necessidade de planejamento da política educacional, com a previsão de recursos e prazos que tornem a oferta adequada às necessidades de atendimento da demanda. Não é possível desconsiderar a importância de um planejamento a longo prazo, principalmente quando se defende Política de Estado e não política de gestão, mas não é possível desconsiderar as continuidades e rupturas políticas que ocorrem mediante as diferentes concepções de Estado e de sociedade. Cabe também destacar que a realidade é tão dinâmica e precisa responder às demandas da sociedade de forma que planejamento, execução e avaliação da política se mesclam nos tempos e espaços da própria política.

A mesma Diretora relata ainda outros desafios e necessidades encontradas neste processo de garantia da obrigatoriedade na pré-escola. Para ela,

[...] precisavam garantir a qualidade. Eu tive que realocar a verba sozinha, tira daqui, puxa dali e isto eu acho bem preocupante. E o olhar para as crianças de 0 a 3 anos é necessário. [...] nas escolas este impacto foi maior porque tinham pouca estrutura (Diretora 6, 2019, depoimento oral).

É interessante perceber no depoimento da Diretora que, além das famílias, as profissionais da educação infantil também observaram a falta de oferta dos berçários como uma situação que merece um olhar cuidadoso, principalmente as que tinham uma trajetória de trabalho e uma história na comunidade e isto foi o que mais ficou presente no depoimento da Diretora deste CMEI.

Esta questão da redução do atendimento nas turmas de berçário se fez presente também na entrevista com a Diretora 9, pois foi a única que apresentou um posicionamento indiferente ou contrário à ampliação da obrigatoriedade para a pré-escola. Em seu depoimento, a Diretora afirma:

Eu, mãe, não acho que considero um avanço, a gente antecipou a criança na escola, mas emocionalmente eu não acho boa, mas é claro que hoje a mulher que trabalha precisa deste lugar. A obrigatoriedade trouxe avanço para as crianças que estão em

situação de risco, que possuem pais presos, sofrem violências [...] eu não acho nem bom e nem ruim, mas eu acho que tinha que ter uma política para atender todas as crianças. As que estão nesta situação geralmente elas nascem nesta situação, mas agora nem temos mais berçário e a gente não consegue mais tirar as crianças desta situação (Diretora 9, depoimento oral, 2019).

A percepção da Diretora indica uma compreensão de que a instituição de educação infantil deveria ser um espaço de proteção para crianças em situação de risco ou vulnerabilidade. Assim, a obrigatoriedade de matrícula não é compreendida pela gestora como um direito da criança, pois ela se refere à ideia de atendimento infantil como um direito compensatório para as crianças, o que reitera uma ideia de educação infantil compensatória e assistencialista, além de desconsiderar a relevância da garantia do direito à educação de todos e todas.

Cabe ressaltar que este posicionamento pode ser considerado uma exceção dentre as Diretoras entrevistadas. Das 10 Diretoras entrevistadas, em instituições de todos os núcleos regionais de educação do município de Curitiba, esta foi a única gestora que apresentou uma percepção contrária à política de ampliação da obrigatoriedade. Ainda que ela afirme em sua fala “eu não acho nem bom e nem ruim”, sua percepção geral se mostra contrária. Contudo, ao mesmo tempo, ela afirma “eu acho que tinha que ter uma política para atender todas as crianças”. Assim, mesmo se apresentando contrária à obrigatoriedade, a Diretora manifesta uma compreensão de igualdade no atendimento.

Ao analisar as entrevistas coletadas é importante destacar as preocupações apresentadas pelas Diretoras ao se referirem à oferta de infraestrutura adequada para as crianças da educação infantil e à formação dos professores para trabalhar com as crianças do Pré I (3 a 4 anos) e Pré Único (3 a 5 anos).

Por meio das respostas das entrevistas é possível afirmar que mesmo encontrando desafios e dificuldades em abrir turmas de pré-escolas nas escolas, quase todas as Diretoras demonstraram compreender que a obrigatoriedade da pré-escola é importante para a democratização do acesso à educação infantil, a partir das diferentes perspectivas exploradas neste capítulo, e também chamaram a atenção para a necessidade de um trabalho de conscientização junto às famílias das crianças sobre a importância desta educação.

#### 4.2.4 Breve considerações sobre o olhar das Diretoras das EMs e dos CMEIs frente à implementação da obrigatoriedade da pré-escola na RME de Curitiba.



As ideias expostas nas entrevistas realizadas com as Diretoras dos CMEIs e das escolas consolidaram a preocupação que se instalou sobre a falta de vagas nas creches, o redimensionamento dos professores da educação infantil, bem como o remanejamento destes para outras unidades de atendimento à educação infantil.

As preocupações acima apresentadas ocorreram em função da implementação da obrigatoriedade da educação para as crianças da pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba. As Diretoras apontaram os motivos que contribuíram para essas preocupações: a falta da oferta das turmas de Berçário, de um ano para outro, a junção dos Berçários I e II em Berçário Único, bem como das turmas dos maternais, o remanejamento dos professores de educação infantil, entre outros aspectos já citados nesta tese.

Alguns efeitos da forma como foi conduzida a obrigatoriedade da pré-escola municipal também foram apresentados, tais como: a quebra de trabalho coletivo dos professores com a unidade a qual trabalhavam, a impotência das Diretoras em resolver as demandas da comunidade no atendimento das crianças de berçário, e para as escolas a reorganização da infraestrutura para atender à oferta da educação infantil para a faixa etária do Pré Único (composto por crianças de 3 anos para 4 anos e por crianças de 4 anos para 5 anos).

No entanto, as entrevistadas não negaram a importância da obrigatoriedade para o acesso ao direito à educação infantil, como também reconheceram a importância da educação infantil para as crianças, ainda que apresentassem em suas falas diferentes concepções de sociedade, educação e infância.

Cabe destacar que todas as entrevistas aqui transcritas possibilitaram o conhecimento sobre como os sujeitos das unidades pesquisadas observaram e enfrentaram os desafios colocados durante o processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola na rede municipal de ensino de Curitiba.

Por fim, constatamos que a articulação das análises realizadas nas entrevistas com as reflexões construídas sobre as diferentes gestões da PMC e suas políticas voltadas para a educação infantil permite uma compreensão mais aprofundada sobre a implementação da obrigatoriedade e seus efeitos para a educação infantil no âmbito do município de Curitiba.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar o processo de implementação da obrigatoriedade da pré-escola e os seus efeitos para a educação infantil na Rede Municipal de Ensino de Curitiba no período de 2010 a 2018. Em que pesem as inevitáveis mudanças que incidiram sobre a gestão educacional do município decorrentes da EC 59/2009, esta pesquisa buscou desvelar as escolhas políticas que deram materialidade ao novo texto constitucional. Neste cenário, estudou-se como ocorreu o processo de implementação da extensão da obrigatoriedade na educação infantil, tendo como justificativa a análise mais aprofundada do tema no âmbito municipal. A escolha do município de Curitiba deve-se ao fato da pesquisadora ter sido pedagoga e professora do município e ter realizado pesquisa de mestrado com análise das políticas públicas para a educação infantil no período da integração desta etapa à Rede Municipal de Ensino de Curitiba, o que oportunizou reflexões sobre a forma como essa integração foi realizada, seus efeitos e a necessidade de dar continuidade à análise da implementação da política da educação infantil neste município.

Inicialmente, procurou-se compreender, por meio da revisão da literatura, os sentidos da obrigatoriedade da educação, os elementos constitutivos do direito à educação infantil, para em seguida analisar as gestões do período de 2010 a 2018 do executivo municipal e sua atuação frente à implementação da educação obrigatória para o segmento da pré-escola. Por fim, buscou-se conhecer os efeitos desta política para as unidades de educação infantil da Rede Municipal de Ensino de Curitiba, por meio de entrevistas com gestoras de CMEIs e escolas.

Cabe frisar que após a aprovação da EC 59/2009, vários pesquisadores da área da educação infantil apontaram para a necessidade de acompanhar a implementação da obrigatoriedade da educação infantil na perspectiva desta como um direito constitucionalmente legitimado. Além disso, as pesquisas enfatizaram o fato de a obrigatoriedade estar estabelecida somente a partir dos 4 anos de idade, de modo que as crianças de 0 a 3 anos (e a etapa respectiva, a creche) correm o risco de ficar à margem do direito à educação (CAMPOS, 2010; DIDONET, 2010); FLORES et al, 2010; VIEIRA, 2010). Nesta pesquisa, entende-se que a obrigatoriedade vem se constituindo como parte indissociável do processo democrático de acesso ao direito à educação. Compreender a compulsoriedade em seu sentido democrático é entender que a ampliação do acesso, ainda que apresente muitos desafios, está diretamente vinculada à garantia do direito à educação.

Os estudos realizados propiciaram o conhecimento da influência dos ideais liberais na ampliação dos direitos políticos e na conquista dos chamados direitos fundamentais do homem,

que tinham como pressuposto básico a proteção do indivíduo e o reconhecimento legal da igualdade entre os cidadãos. O marco da consolidação do ideário liberal se deu entre os séculos XX e XXI e fez parte de uma sucessão de avanços e retrocessos envolvendo as questões econômicas, sociais e políticas da educação. Neste contexto, destacou-se a influência do intelectual francês Condorcet (2018 [1967]), pois seu trabalho sobre a educação ideal colaborou para a construção da educação formal que temos hoje, pois ele compreendia a instrução pública como tarefa e dever do Estado. De acordo com suas contribuições, a educação deve ser vista como direito dos cidadãos e dever da sociedade. Suas reflexões apontam para os elementos constitutivos da obrigatoriedade, os princípios da universalidade e da gratuidade da instrução, sendo possível reconhecer as origens históricas, políticas e sociais da defesa da educação como direito individual e de instrução pública.

Para analisar a obrigatoriedade da educação no Brasil foi preciso conhecer a trajetória da educação obrigatória e compreender os avanços e retrocessos na oferta da educação frente à realidade econômica, social e política do país. Os preceitos da gratuidade e da compulsoriedade apresentados nas Constituições, Atos e Emendas Constitucionais no Brasil nem sempre foram concretizados, mas tiveram importante papel na ampliação do acesso à educação escolar nos níveis estabelecidos como obrigatórios. Ao analisar as conquistas para a educação das crianças com idade entre 0 e 5 anos decorrentes da CF/1988, do ECA e da LDB 9394/96, duas questões se destacaram: a construção de uma unidade no campo educacional, conquistada não só nas questões pedagógicas, mas principalmente nas políticas educacionais, em especial aquelas direcionadas às crianças com idade entre 0 e 5 anos.

A EC 59/2009 ampliou a faixa etária da educação obrigatória para pessoas com idade entre 4 e 17 anos, incorporando a pré-escola, um dos segmentos da educação infantil. É importante destacar que a mudança na faixa etária escolar se consolidou no ordenamento jurídico nacional instituindo, entre outras modificações, a educação básica obrigatória e gratuita, com tendência à universalização. Esta foi uma medida positiva para a garantia do acesso e do direito à educação, porém carente de discussão ampla com movimentos sociais e pesquisadores da área da educação infantil. Logo no primeiro ano da aprovação da EC 59/09, os pesquisadores da educação apontaram diversos desafios para a implementação, que deveria ser planejada e cuidadosa, da obrigatoriedade para a pré-escola. Dentre as diversas preocupações levantadas estavam “os riscos de expansão das matrículas sem a desejada qualidade; de excluir o cuidado, pela diminuição da oferta de atendimento em tempo integral”, além da possível fragmentação da política para os segmentos da creche e da pré-escola; “e de privatização da creche” (VIEIRA, 2010, p. 255).

As análises dos dados sobre o movimento do atendimento e das matrículas das crianças da creche e da pré-escola do período 2009-2018 em todo o país (INEP/PNAD, 2018), foi possível perceber crescimento na taxa de matrículas entre as crianças da creche e da pré-escola. Verificou-se o crescimento constante, mas os dados também indicaram crescimento proporcional mais elevado na creche do que na pré-escola. Mas, ao considerar o crescimento em pontos percentuais, verificou-se que o maior crescimento proporcional da taxa de atendimento na creche deve-se ao menor percentual de atendimento, pois o crescimento de 53% possibilitou chegar em 2018 apenas a 35,6% das crianças. No caso da pré-escola, como o percentual de atendimento já era relativamente alto no início da série histórica, com 82,5% da população com idade entre 4 e 5 anos matriculada, o esforço para a ampliação gerou crescimento de 13%, chegando a 93,8% das crianças (INEP, 2018).

De acordo com os dados analisados, em 2018 ainda havia 6,2% das crianças com idade entre 4 e 5 anos fora das instituições educacionais. Ao observar detalhadamente o período imediatamente anterior e posterior ao ano de 2016, data limite para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola, verifica-se que entre 2013 e 2015 o percentual de crescimento das matrículas de creche foi de 11,4%, enquanto na pré-escola foi de 1,1%. No período posterior, de 2016 a 2018, os percentuais de crescimento ficaram em 10,8% para a creche e 2,3% para a pré-escola, indicando um crescimento menor na creche se comparado aos três anos anteriores, e um crescimento maior na pré-escola comparando com o mesmo período. De toda forma, o crescimento das matrículas na etapa de creche mantém-se mais elevado do que na pré-escola.

Embora as reflexões realizadas à época da implementação da obrigatoriedade previssem um menor investimento na ampliação de vagas nas creches, em função da desejada universalização da pré-escola, isso não ocorreu em nível nacional. Observou-se que o atendimento à creche ainda necessita de maior investimento, considerando que é estimado que haja 6.489.370 crianças com idade entre 0 e 3 anos sem atendimento, considerando que as 3.587.292 matrículas existentes representam 35,6% da população nessa faixa-etária e que as demais 64,4% continuam fora das instituições educacionais. O percentual está longe do cumprimento da meta 1 do PNE 2014-2024, que prevê 50% de atendimento até 2016, conforme afirmado anteriormente.

Verificou-se, então, que o crescimento das matrículas na pré-escola no período não foi suficiente para atender a universalização do atendimento exigida pela legislação que tornou esta etapa obrigatória. O aumento de apenas 117.682 matrículas em todo o país entre 2016 e 2018 manteve fora das instituições de ensino um número de aproximadamente 341 mil crianças com idade entre 4 e 5 anos, considerando que 6,2% da população nessa faixa-etária estava sem atendimento e que o total de 5.157.892 matrículas verificado corresponde a 93,8% das crianças

(INEP, 2018). Sendo assim, a implementação da obrigatoriedade ainda não foi suficiente para universalizar a pré-escola no Brasil. De acordo com Rita Coelho (2014), são as crianças mais vulneráveis que não têm acesso à educação e isto está diretamente relacionado à desigualdade social no país.

Sobre a implementação da obrigatoriedade no âmbito de Curitiba, foram analisados os dados considerando as gestões da PMC desde a promulgação da EC 59/2009 até o ano de 2018. A primeira gestão analisada foi a de Luciano Ducci. O período de gestão de Ducci foi de 2010 a 2012, seu plano de governo não apresentou nenhum planejamento para a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola. Em relação ao PPA 2010-2013, notou-se que o documento também não cita em sua previsão orçamentária nada a respeito da obrigatoriedade para a pré-escola e mais da metade do planejamento orçamentário da educação vai para o Programa Qualidade da Educação, no qual ganha destaque o ensino fundamental e, em específico, o IDEB. As informações sobre o atendimento das crianças da educação infantil contidas no relatório de gestão de Luciano Ducci (2012) não correspondem aos dados de matrículas do Censo Escolar, pois a ampliação de vagas em educação infantil entre 2009 e 2012 de 2.637 novas vagas e não as 6.859 anunciadas para o mesmo período, o que significa uma diferença de 4.222 vagas entre o anunciado e o executado pela PMC. A gestão Ducci não planejou nem executou nenhuma política de expansão da oferta para a pré-escola visando a ampliação da obrigatoriedade expressa pela EC 59/2009. Embora o PPA 2010/2013, tenha previsto a utilização de recursos orçamentários para a expansão do atendimento na educação infantil, isso não foi revertido em ampliação de matrículas para a pré-escola.

A gestão Fruet, sucessora de Ducci, foi responsável pela implementação da obrigatoriedade da educação infantil no segmento da pré-escola. O Plano de Governo dessa gestão apresentou metas para a expansão de vagas e a universalização da pré-escola, segmento da educação infantil, por meio da construção, adaptação e reformas nos CMEIs e nas escolas municipais. A gestão Fruet traçou metas para a educação infantil que foram desafiadoras, tais como a alteração no plano de carreira dos educadores que atuavam nos CMEIs, a expansão da oferta da educação infantil para os segmentos da creche e da pré-escola e a ampliação do tempo de estudos e planejamento dos professores e educadores dos CMEIs e das escolas municipais. O PPA 2014-2017 não apresenta de forma esmiuçada os valores projetados para cada programa previsto, o que não possibilitou uma análise mais detalhada sobre a divisão de recursos planejados para cada programa e projeto da educação.

Os relatórios de gestão de 2013 a 2016 contribuíram para o acompanhamento das políticas voltadas para a educação infantil na gestão Fruet. Foram observadas as seguintes ações:

a) a gestão firmou e deu prosseguimento ao convênio com o Governo Federal, implementando o Programa Proinfância, o que possibilitou a construção de CMEIs, mas também deixou para a gestão seguinte a expansão da oferta da creche, em função das futuras entregas e inaugurações dos CMEIs construídos; b) o plano de carreira dos educadores da educação infantil foi reformulado e esses profissionais passaram a ser nomeados professores da educação infantil, embora não tenham conseguido a isonomia com a carreira do magistério; c) menção aos relatórios das reuniões organizadas pelas Secretarias da PMC, tais como as do Planejamento, Recursos Humanos e Educação, para planejar a implementação da obrigatoriedade para as crianças da pré-escola. Importa destacar que o relatório de 2013 apresentou um planejamento detalhado para o atendimento da universalização da pré-escola com datas de reuniões, estudos de capacidade e demanda, aquisição de materiais, entre outros aspectos.

Na gestão Fruet foi instituído o Fórum Municipal da Educação de Curitiba. Em 2015, após a realização de Conferências Municipais, foi aprovado o Plano Municipal de Educação de Curitiba. A SME também planejou mudanças nas faixas etárias das crianças nas escolas municipais e dos CMEIs, pensando na reorganização das turmas em 2015, véspera da data limite para a ampliação da obrigatoriedade para a pré-escola. A gestão Fruet, durante o período de 2013 a 2016, organizou o pré-fluxo das matrículas da educação infantil, ou seja, realizou por meio dos Núcleos Regionais da Educação a coleta de dados das Unidades Educacionais, para rematricula e a lista de espera. O cadastramento de 2016 para as crianças da pré-escola foi realizado no fim de 2015. De acordo com dados da PMC, foram cadastradas 4.360 crianças para matrícula e 14.676 crianças para rematricula em idade pré-escolar, ainda que a matrícula da faixa etária da creche tenha sido realizada somente no início de 2016. De acordo com as informações coletadas nas entrevistas e com os dados disponibilizados nos Relatórios de Gestão, foi possível chegar a compreender a forma como a RME implementou a obrigatoriedade da educação. A SME reorganizou turmas e passou a ofertar nas escolas municipais e nos CMEIs turmas de Pré I, Pré II e Pré Único (Pré I e Pré II). Em relação à faixa etária das creches (0 a 3 anos), as turmas foram reorganizadas em Maternal I, Maternal II e Maternal Único (MI e MII) e Berçário Único (BI e BII). Ao observar a reorganização das turmas da faixa etária da creche, é possível perceber dois movimentos. O primeiro foi a incorporação das crianças com idade entre 3 para 4 anos (antes do Maternal 3) para o Pré I. O segundo foi a junção das turmas de Berçário I e Berçário II em turmas de Berçário Único, com redução de matrículas para esta faixa-etária. Esta reorganização da estrutura de atendimento nos CMEIs foi realizada para atender a demanda da obrigatoriedade da educação para a faixa etária da pré-escola, mas trouxe efeitos à oferta da educação para as crianças com idade entre 0 e 1 ano e meio). Este tema foi

um dos assuntos pautados na Câmara da Educação Infantil do CME, por solicitação do SIS-MUC, em função da não abertura de turmas separadas de Berçário e o remanejamento contínuo de professores da educação infantil dos CMEIs.

A análise do total de matrículas para a educação infantil no município de Curitiba, na gestão Fruet ficou prejudicada devido às informações equivocadas repassadas pela SME para o INEP no ano de 2016. Ao considerar o total de matrículas conforme foi enviado, verifica-se um crescimento de 6,8% entre 2013 e 2016. Uma vez que o aumento das matrículas ficou em 3,6% considerando o período de 2013 a 2015, é possível que a gestão tenha realizado um esforço para ampliação de vagas em 2016. Porém, em função do erro, não foi possível determinar se o crescimento das matrículas se concentrou na creche ou na pré-escola.

Cabe destacar que o crescimento da matrícula da pré-escola entre os anos de 2013 e 2015 foi menor do que o crescimento percentual da creche, o que pode indicar que a gestão Fruet estava investindo prioritariamente na expansão das vagas para as crianças da faixa etária da creche, possivelmente por cobrança do Ministério Público do Paraná, que abriu ACP em 2014 para ordenar a ampliação das vagas na educação infantil e em específico às crianças da creche (0 a 3 anos), devido ao não atendimento às crianças desde as gestões anteriores.

O tema da universalização da obrigatoriedade foi referenciado muitas vezes nos documentos de planejamento da gestão e no PPA 2014-2017, evidenciando a preocupação da gestão com a educação infantil. Contudo, cabe destacar que esta gestão procurou realizar convênios com o governo federal para a expansão da oferta da educação infantil, acessando o PROINFÂNCIA e deixou para a próxima gestão, a construção e inauguração de no mínimo 20 CMEIs.

Para dar continuidade à pesquisa aqui proposta de analisar os efeitos da implementação da obrigatoriedade da pré-escola na RME de Curitiba após o prazo estipulado pela EC 59/2009, foi necessário analisar os dados da gestão Greca (2017-2018). Ao compor o seu plano de governo, Greca contemplou a educação no programa Viva Curitiba (CURITIBA, 2017), mais especificamente no Programa Viva com Solidariedade e Cidadania Plena. No plano de governo de Greca, a Educação Infantil é citada apenas uma vez, mencionando um eventual estudo nas unidades de educação municipal, a fim de identificar possíveis espaços para a educação infantil, aumentando assim o número de vagas para a população de 0 a 5 anos (CURITIBA, 2017, p. 42). O PPA 2018-2021 também não expõe de forma explícita as metas a serem alcançadas nas questões referentes à educação infantil municipal, principalmente no que diz respeito à expansão de vagas.

O relatório de gestão de 2017 (CURITIBA, 2017) destacou a construção de um e a abertura parcial de dois CMEIs, ambos frutos da adesão da PMC ao Programa Proinfância ainda

na gestão Fruet. Em 2018, foram inaugurados mais dois CMEIs e estava planejada a abertura de outros doze CMEIs, cujas obras foram entregues em 2016. Estes CMEIs estavam atendendo parcialmente. A projeção da SME era que estas unidades, quando estivessem em pleno funcionamento, ofertariam 2,4 mil novas vagas para educação infantil (CURITIBA, 2018). Contudo, entre 2017 e 2018, verificou-se redução de 9,1% no número de matrículas de creche (total de 1335) em 2018, comparado com 2017. Na pré-escola, verificou-se aumento de 218 matrículas. Observou-se que ocorreu redução do número de matrículas na educação infantil na ordem de 1117 matrículas das turmas da faixa etária da creche, e isto foi maior do que a ampliação de matrículas na pré-escola. Portanto, não se verifica a substituição de vagas de creche por vagas de pré-escola, como ocorreu entre 2015 e 2017, pois houve de fato fechamento de mais de mil vagas de creche, sem a abertura correspondente de vagas na pré-escola. É importante ressaltar que se trata do período imediatamente posterior ao final do prazo para a implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

A reflexão sobre o período de 2010 a 2018 nesta tese possibilitou o acompanhamento das políticas educacionais implementadas nas gestões analisadas, o que representou perceber os avanços e retrocessos para a Educação Infantil do município. Em relação às matrículas de creche, observou-se um movimento contínuo de crescimento entre 2010 e 2015, seguido de uma forte redução nos anos posteriores. Assim, houve 27,5% de crescimento das matrículas até 2015 e redução posterior de 44,3% até 2018. Em virtude desta mudança significativa na tendência de crescimento anterior, a RME chegou em 2018 com menos matrículas (13405) do que tinha em 2010 (18873), no segmento da creche. Verifica-se que o movimento das matrículas de pré-escola no mesmo período é bastante diferente do observado na creche. Entre 2010 e 2015, há pequeno crescimento e alguma oscilação na quantidade de matrículas da pré-escola. O percentual de crescimento no período foi de 3,8%, ou 434 novas matrículas em 5 anos. A RME oferecia 11.262 matrículas de pré-escola em 2010 e chegou a ter 11.696 em 2015. Já entre 2015 e 2018 a quantidade de matrículas quase dobrou, chegando a 23.376 em 2018, um crescimento de 99,9% em três anos.

Supõe-se que este crescimento tenha sido impulsionado pela nova legislação, que definiu o ano de 2016 como prazo para o cumprimento da obrigatoriedade de matrícula das crianças com idade a partir dos 4 anos. Mesmo com o crescimento entre 2015 e 2018, estima-se que a obrigatoriedade da matrícula não atingiu todas as crianças na faixa etária entre 4 e 5 anos. É possível que a maior redução da oferta de vagas em creche tenha se realizado nos períodos de transição entre as gestões Fruet e Greca, isto é, entre 2016 e 2017, e não ao longo de cada gestão da administração municipal. Outra hipótese é que a maior redução tenha acontecido no



ano de 2016, o que infelizmente não se pode verificar porque, como foi dito, há informação inadequada nos dados públicos disponíveis para o ano em questão. Em qualquer das hipóteses, é possível afirmar que houve substituição de matrículas de creche por matrículas de pré-escola entre 2015 e 2017, pois 9315 matrículas de creche deixaram de ser oferecidas enquanto foram criadas 11462 matrículas de pré-escola.

O número de turmas para o atendimento das crianças com média de idade entre 4 anos e 4 anos e 11 meses teve o maior crescimento entre todas as faixas etárias e chegou a uma ampliação de 246 turmas ao longo do período, o que do ponto de vista da positivação do direito foi interessante. O maior crescimento pode ser verificado entre 2015 e 2017, o que representa 91% do número de turmas destinadas a esta faixa etária entre 2014 e 2018. Considera-se que este crescimento na oferta de turmas para a faixa etária que passou a ter matrícula obrigatória a partir de 2016 procura responder não só à necessidade de implementação da obrigatoriedade, mas também ao atendimento à demanda reprimida por ausência de vagas para matricular todas as crianças da faixa etária.

Conforme os dados acima informados, não é possível desconsiderar que a obrigatoriedade da educação para as crianças da pré-escola ampliou e efetivou o direito à educação das crianças de 4 a 4 anos e 11 meses na Rede Municipal de Curitiba. A partir dessa constatação é possível retomar as reflexões já realizadas nesta tese sobre o estreitamento da relação entre o direito à educação e a obrigatoriedade do ensino.

Portanto, os dados aqui apresentados revelaram a retirada do poder público na oferta do atendimento às crianças do segmento da creche. Antes da implementação da obrigatoriedade, em 2014, havia 87 turmas, que atendiam crianças com média de idade menor que 1 ano na RMC. Eram apenas 12 turmas com crianças nessa mesma média de idade em 2018. Há decréscimo também no número de turmas que atendem crianças com média de idade entre 1 ano e 1 ano e 11 meses, sobretudo entre 2015 e 2017, com pequena recuperação na quantidade de turmas em 2018, mas que se mantém abaixo do valor observado em 2014. Considerando as turmas que atendem crianças com faixa etária média inferior a 2 anos, houve redução de 92 turmas nos CMEIs da RMC até 2018, considerando um total de 314 turmas em 2014, o que representa redução de 29% das turmas que existiam no início da série histórica.

Nota-se, portanto, que a forma como ocorreu a implementação da obrigatoriedade na pré-escola da RME acabou por diminuir a oferta de vagas para as crianças da faixa etária da creche. Essa priorização ocorreu inicialmente na Gestão Fruet, com o intuito de ampliar nos CMEIs a oferta da pré-escola, mas se estendeu e continuou na Gestão Greca, que mesmo

criticando a gestão anterior, acentuou a redução das vagas para as crianças de 0 a 3 anos, mais especificamente para as crianças de 0 a 1 ano e 11 meses.

Para acompanhar os efeitos dessa política no interior das unidades de educação infantil, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as gestoras dos CMEIs e nas Escolas municipais que acompanharam a implementação da obrigatoriedade da pré-escola.

As principais informações e opiniões coletadas mostraram as dificuldades e as soluções encontradas pelas gestoras no momento da implementação da obrigatoriedade. Nas escolas as gestoras apontaram que o maior desafio enfrentado foi passar a atender as crianças de 3 para 4 anos nas turmas de Pré-Único (Pré I e Pré II), ou seja, crianças pequenas em estruturas que não foram projetadas para o trabalho pedagógico para essa faixa-etária e a preocupação, inicial, dos professores em trabalhar com crianças de 3 anos. Como solução para as dificuldades iniciais, as diretoras informaram que realizaram projetos de adaptação dos espaços para as atividades fora da sala de aula e para os banheiros das crianças. Porém, uma diretora apontou que para ofertar a pré-escola necessitou fechar uma sala de biblioteca e transformá-la em sala de aula.

Nos CMEIs o primeiro desafio encontrado foi a não abertura das turmas de berçário, historicamente ofertadas em algumas unidades, o que ocasionou o protesto da comunidade que já contava com esta oferta, em destaque para as famílias das crianças de 0 a 1 ano e 11 meses. Segundo as diretoras, a procura pelas turmas de berçário foi intensa em quase todas as unidades, mesmo naquelas que nunca a ofertaram, provavelmente na tentativa de conseguir vaga mesmo em locais distantes das suas casas. Outro desafio elencado refere-se ao remanejamento constante dos professores no período entre 2015 a 2017, em função da não abertura das turmas do berçário e da inclusão das crianças de 3 para 4 anos nas turmas da pré-escola, pois o número de professoras de educação infantil nas turmas da pré-escola era composto por 1 professora a menos do que da creche. Cabe destacar que as entrevistas coletadas na pesquisa oportunizaram o aprofundamento das análises sobre os efeitos ocorridos no interior das unidades de educação infantil, frente à forma encontrada pela SME para implementar a obrigatoriedade da pré-escola na Rede Municipal de Ensino.

Em que pese a qualidade da educação estar associada ao acesso, não é possível desconsiderar que a qualidade da educação infantil está diretamente ligada às condições estruturais e materiais dentro da especificidade da educação das crianças de 0 a 5 anos. Cabe ressaltar que esta pesquisa não desconsidera a importância da compulsoriedade da educação, mas parte da premissa que a democratização do acesso não pode ser garantido somente para o detentor do direito à educação obrigatória, aquele que está protegido pelo direito público subjetivo, mas deve ser ofertada para todos, conforme Artigo 205 da CF/1988.

Como foi possível comprovar, o processo de implementação da obrigatoriedade para a pré-escola na Rede Municipal de Ensino de Curitiba, ocasionou a diminuição da oferta do segmento da creche, em específico no atendimento das crianças com idade entre 0 e 1 ano e 11 meses, tornando este atendimento quase inexistente na educação municipal. Esta diminuição da oferta ocasionou denúncias ao Ministério Público do Paraná (Estadual) realizadas pelas famílias das crianças desta faixa etária, além do aumento da fila por busca de vagas nas unidades de educação infantil do município, conforme relato das diretoras dos CMEIs.

Ainda que o período de análise dessa pesquisa esteja delimitado de 2010 a 2018, faz-se necessário destacar os retrocessos enfrentados pelos serviços públicos da PMC, em específico na área da educação infantil municipal, a partir de 2018. Como foi apresentado no texto da tese, mudanças significativas ocorreram no serviço público e na educação municipal de Curitiba no período de 2017 a 2020, entre elas: o congelamento dos salários dos servidores, a contratação precária de professores, por meio de PSS, a não abertura de turmas do berçário e a revogação da deliberação 02/2012 da educação infantil, aprovando a inclusão de profissionais sem formação específica para atuar na educação infantil.

O desdobramento destas políticas foi vivenciada já em 2019, quando ocorreu a primeira seleção para PSS para professores da educação infantil. O contrato dos professores selecionados é precário, não oferece direitos de plano de carreira, prevê apenas a contribuição previdenciária, seu tempo de vigência é de apenas um ano podendo ser prorrogado por mais dois anos a depender da necessidade da própria SME. Observou-se que apesar das manifestações dos professores concursados e do SISMUC o processo seletivo simplificado ocorreu também em 2020.

Na época da aprovação da lei, o SISMUC (2019, p. 3) já denunciava os possíveis retrocessos para a educação infantil, primeiro pelo contrato precário e temporário dos professores selecionados, também pelo aumento da rotatividade de professores nos CMEIs devido a finalização do contrato ou a entrada temporária de outro grupo de docentes, o que veio a prejudicar a qualidade da educação infantil municipal.

Ressalta-se que as políticas executadas pelo município de Curitiba, após 2016, estão inseridas em um projeto constituído nacionalmente pelo Governo Federal.

A destituição golpista da presidenta Dilma, inseriu outro projeto de sociedade defendida e implementada pelos governos de Temer e de Bolsonaro, este projeto tem o compromisso com o capital e está voltado para uma outra perspectiva de Estado, pois tem como fundamento a teoria neoliberal.

O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais. Além disso, devemos deixar claro que esse sistema é tanto mais “resiliente” quanto excede em muito a esfera mercantil e financeira em que reina o capital. Ele estende a lógica do mercado muito além das fronteiras estritas do mercado, em especial produzindo uma subjetividade “contábil” pela criação de concorrência sistemática entre os indivíduos (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 28)

O projeto de sociedade e de Estado com base no neoliberalismo investe na mercantilização dos serviços sociais da saúde, da educação, da previdência e direito trabalhista, entre outros. Com os processos de privatização dos serviços públicos foram executados e elaborados pelo Governo Federal. Cabe destacar “a reforma trabalhista e a liberação da terceirização indiscriminada significam o desmonte de direitos dos trabalhadores”(PINO et al, 2018, n/p).

É nesta perspectiva que a prefeitura realizou o ajuste fiscal logo no início do mandato, retirando do servidor público o seu direito de subida de carreira e de reajuste salarial e implementou a terceirização da gestão de unidades de saúde do município de Curitiba, entre outras ações. Sendo assim, quando a PMC realiza contratação de professores para a Educação Infantil via PSS está executando a política preconizada de terceirização dos serviços públicos.

Portanto, são grandes os desafios enfrentados pela educação infantil municipal, pois a falta de abertura de vagas para os bebês de um ano a onze meses, possivelmente com o objetivo de diminuir gastos já que o berçário I é o que mais demanda recursos e número de profissionais por criança; a precarização do trabalho docente com contratos temporários atingindo diretamente a qualidade educacional; a diminuição de matrículas da pré-escola em período integral, além do congelamento do plano de carreira dos professores poderá levar a uma educação precária e consequentemente trazendo retrocessos a educação infantil da RME de Curitiba.

Além do contexto acima apresentado, faz-se necessário destacar o aumento de procura pela educação pública e retirada das crianças da escola privada mediante a realidade vivenciada no país de acirramento da crise financeira, de aumento do desemprego e da fragilização dos direitos sociais. Em um cenário de insegurança e de isolamento no qual o mundo está vivenciando devido a pandemia do Coronavírus, as famílias não estão conseguindo pagar a escola privada e estão, assim como já exposto neste trabalho, migrando para a rede pública de ensino.

Esta é mais uma demanda para a PMC, pois terá o desafio de ampliar vagas para atender as crianças advindas das redes privadas, principalmente para aquelas que estão na faixa etária da educação obrigatória.

As reflexões realizadas nesta tese apontam caminhos para novas pesquisas, entre elas a possibilidade de entrevistar outros atores da educação municipal, tais como professores, pedagogos e responsáveis das crianças da faixa etária de 0 a 5 anos de idade, proporcionando

assim novas possibilidades de análise da política educacional implementada sobre a obrigatoriedade da pré-escola e seus efeitos para a educação infantil como um todo.

Por fim, as análises produzidas nesta tese reforçam a importância da pesquisa sobre a educação infantil no campo das políticas educacionais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336> . Acesso em: 01 fev. 2019.

AGUIAR, Márcia Angela da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001- 2009: questões para reflexão**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 31 jan. 2020.

ALBUQUERQUE, Simone Santos de; BOITO, Crisliane. **A obrigatoriedade de matrícula na pré-escola no campo: um debate necessário**. Linhas Críticas, 22(48), 384-404. <https://doi.org/10.26512/lc.v22i48.4904>

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de.; ZANFERARI, Talita; GUILL, Thales Fellipe. **Plano Nacional de Educação (2001-2011/2014-2024): uma análise das metas para educação superior**. XII Congresso Nacional de Educação, EDUCERE, Anais... Curitiba, PR, disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24575\\_13816.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24575_13816.pdf). Acesso em: 23 abr. 2017.

ALMEIDA, Tatiani M. Garcia de. **História da Educação no Brasil**. Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná, Núcleo de Educação a Distância, E-Book. Disponível em: <http://rep:8080/jspui/bitstream/123456789/1221/4/HIST%C3%93RIA%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20NO%20BRASIL.pdf> Acesso em: 03 fev. 2019.

ALVES, Thiago.; PINTO, José Marcelino de Rezende, **Ampliação da obrigatoriedade na Educação Básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade? Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/82/310>. Acesso em 03 out. 2018.

ALVES, Thiago, SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Oportunidades de Acesso e Condições de Oferta da Educação Infantil nas Regiões de Curitiba-PR**. In: II Simpósio Luso-brasileiro em estudos da criança, 2014, Porto Alegre. **Anais... II Simpósio Luso-brasileiro em Estudos da Criança**, 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso; DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; AGUIAR, Márcia Angela da S.; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Financiamento da Educação e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

ANDRADE, Edson Francisco. **Regime de Colaboração no Financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco**. Educação. Santa Maria, v. 38, n. 2, p. 389-402, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/6227/5486>. Acesso em 31 jan. 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes.; GIL, Juca. **Política de fundos na educação: duas posições**. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. do R.; DIDONET, Vital. (Org.). Fundeb: dilemas e perspectivas. 1. ed. Brasília: Edição Independente, 2006. p. 53-65.

ARELARO, Lisete Regina Gomes, JACOMINI, Márcia Aparecida, KLEIN, Sylvie Bonifácio. **O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação**. São Paulo, Educação e Pesquisa, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a03.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

ARBIGAUS, Joélma de Souza. **Gestão da educação infantil : a atuação dos conselhos dos centros municipais de educação infantil de Curitiba no processo de priorização de vagas das crianças de 0 a 3 anos**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná – PR, Estadual de Campinas, 2018 (Mestrado em Educação).

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais. Educação & Sociedade. Campinas**, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000003&script=sci\\_abstract&tlng=pt#:~:text=Educ.,Soc.&text=Mostra%20que%2C%20no%20Brasil%2C%20a,no%20final%20dos%20anos%2090..](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000003&script=sci_abstract&tlng=pt#:~:text=Educ.,Soc.&text=Mostra%20que%2C%20no%20Brasil%2C%20a,no%20final%20dos%20anos%2090..) Acesso em 31 jan. 2020.

AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 2010. 122 p.

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. **Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola?** Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARBOSA, Caroline Barreto Brunelli. **Implementação da obrigatoriedade da pré-escola: análise sobre uma microrregião no estado de São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017. doi:10.11606/D.59.2018.tde-04122017-215536. Acesso em: 2020-09-12.

BASSI, Marcos. E. ; EDNIR Madza. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

BELLARDO, Waldirene Sawozuk. **Trajetória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder**. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2015. Acesso em: 31 jan. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. Tradução Denise Agostinetti; 3ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONETTI, Nilva. **O professor de Educação Infantil um profissional da Educação Básica: e sua especificidade**. In: Reunião Anual da ANPed, 29, 2006, Caxambu, MG, **Anais eletrônicos...** Caxambu-MG: ANPED, 2006. Disponível em <<http://www.anped.org.br>> Acessado em 16 de outubro de 2018. <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT07-1779--Int.pdf>

BOTO, Carlota. **Na Revolução Francesa, Os Princípios Democráticos da Escola Pública, Laica e Gratuita: O Relatório de Condorcet**. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 84, p. 735-762, setembro 2003 735 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.



BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm), acesso em 22 out. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 981, de 8 de novembro de 1890**. Aprova o Regulamento da Instrução Pública Primária e Secundária do Distrito Federal. Rio de Janeiro, 1890. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Approva%20o%20Regulamento%20da%20Instruc%C3%A7%C3%A3o%20Primaria%20e%20Secundaria%20do%20Districto%20Federal.&text=1%C2%BA%20E%20c ompletamente%20livre%20aos,e%20estatistica%20definidas%20nesta%20lei.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Approva%20o%20Regulamento%20da%20Instruc%C3%A7%C3%A3o%20Primaria%20e%20Secundaria%20do%20Districto%20Federal.&text=1%C2%BA%20E%20c ompletamente%20livre%20aos,e%20estatistica%20definidas%20nesta%20lei.;); Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=Art.,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=Art.,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido..) Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008**. Brasília: IBGE, 2009, v. 29. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/PNAD/PNAD\\_2008\\_v29\\_Brasil.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/PNAD/PNAD_2008_v29_Brasil.pdf). Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Projeções da população : Brasil e unidades da federação** : revisão 2018 . 2. ed. - Rio de Janeiro : IBGE, 2018.

BRASIL, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: INEP, 2018. <http://portal.inep.gov.br>, acesso em 09 de janeiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001-2008**. Brasília, DF: INEP, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/RESUMO\\_RELATORIO\\_INEP\\_-\\_PNE\\_2018\\_-\\_PRINCIPAIS\\_CONCLUSOES\\_.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/RESUMO_RELATORIO_INEP_-_PNE_2018_-_PRINCIPAIS_CONCLUSOES_.pdf). Acesso em 09 jan. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE**. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6935276). Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1878, p. 71-73. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis/copy\\_of\\_colecao2.html](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis/copy_of_colecao2.html). Acesso em 22 out. 2015.

BRASIL. **Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834.** Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024compilado.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692impressao.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Transit%C3%B3rias%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Transit%C3%B3rias%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005.** Altera os Arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11114.htm). Acesso em 31 já. 2020. **SIL. Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.494&text=LEI%20N%C2%BA%2011.494%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202007.&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,de%20que%20trata%20o%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.494&text=LEI%20N%C2%BA%2011.494%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202007.&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,de%20que%20trata%20o%20art). Acesso em 31 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.796, de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL, **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Conselho Deliberativo. Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Programa Brasil Carinhoso.** Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso>, Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 1, de 07 de abril de 1999. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. 1999.**

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009. **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. 2009.**

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer n. 20, de 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: Ministério da Educação, 2009b. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 1, de 07 de abril de 1999. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: Ministério da Educação, 1999. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_ceb\\_0199.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_ceb_0199.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: Ministério da Educação, 2009a. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb005_09.pdf). Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 292 (9991938-52.2013.1.00.0000).** Requerente: Procuradoria-Geral da República. Requerido: Ministério da Educação. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 27 de julho de 2020. Brasília: STF, 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343839921&ext=.pdf>. Acesso em 01 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 07 (0005560-87.2007.1.00.0000)**. Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 28 de julho de 2020. Brasília: STF, 2020a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753348406>. Acesso em 01 ago. 2020.

BRUEL, Ana Lorena de Oliveira. **Políticas e legislação da educação básica no Brasil**. Curitiba, Intersaberes, 2012.

CAMPOS, Maria Malta. **Consulta sobre qualidade da educação na escola**. Relatório técnico final. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Textos FCC, n. 21/2002.

CAMPOS, Maria Malta. A Educação Infantil como Direito. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Emenda Constitucional n. 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p. 8-14. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CAMPOS, Maria Malta. **Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/03.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2005. 7ª Ed.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CERISARA, Ana Beatriz. **A educação infantil e as implicações pedagógicas do modelo histórico-cultural**. Cadernos Cedes, Campinas, n. 35, jul. 2000.

CERISARA, Ana Beatriz. **Professoras de Educação Infantil: entre o feminino e o profissional**. São Paulo: Cortez, 2002. 119 p.

COELHO, Rita. **“O aumento da oferta da pré-escola não garante a sua Universalização”**. Entrevista concedida a Ana Luiza Basílio. EI – Centro de Referência de Educação Integral, 2014, disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/o-aumento-da-oferta-da-pre-escola-nao-garante-sua-universalizacao/>, acesso em 20 de agosto de 2020.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat Marques de. **Cinco memórias sobre a instrução pública**. Tradução e apresentação Maria das Graças de Souza. São Paulo: UNESP, 2008.

CORREA, Bianca Cristina. **Considerações sobre qualidade na educação infantil**. Cadernos de Pesquisa. 2003, n.119, pp.85-112. ISSN 1980-5314. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742003000200005>. Acesso em 20 de novembro de 2019.

CORREA, Bianca Cristina. . **Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito**. Jornal de Políticas Educacionais , v. 5, p. 20-29, 2011.

CRAHAY, Marcel. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Instituto Piaget, 2002

CUNHA, Luiz A. **A Universidade crítica**: o ensino superior na República populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

CUNHA, Luiz A. **A universidade temporã**: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. 3ª ed. São Paulo: UNESP, 2007.

CURITIBA. **A Escola Municipal e os ciclos de aprendizagem** – Proposta de Implantação – Curitiba, Secretaria Municipal da Educação, 1999.

CURITIBA. **Construindo o Plano Municipal de Educação – Uma Contribuição para o Diálogo**. Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba. PR, 2015.



CURITIBA. **Lei Ordinária n. 13.378, de 11 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2010-2013.** Curitiba, 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2009/1338/13378/lei-ordinaria-n-13378-2009-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-2010-2013-2013-12-13-versao-consolidada>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Conselho Municipal de Curitiba (CME). **Deliberação n. 02 de 08 de agosto de 2012. Normas e Princípios para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Curitiba, (SISMEN),** Curitiba, 2012. Disponível em: [http://files.sismuc.org.br/ARQUIVOS/DOC\\_ANTIGOS/400\\_1177.pdf](http://files.sismuc.org.br/ARQUIVOS/DOC_ANTIGOS/400_1177.pdf). Acesso em: 04 fev 2019.

CURITIBA. Conselho Municipal de Curitiba (CME). **Deliberação n. 01 de 06 de março de 2019. Normas e Princípios para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Curitiba, (SISMEN),** Curitiba, 2019. Disponível em: <https://mid-educacao.curitiba.pr.gov.br/2019/3/pdf/00203693.pdf>. Acesso em 02 de março de 2019.

CURITIBA. **Lei n. 14.681, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME,** da cidade de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/leiordinaria/2015/1469/14681/lei-ordinaria-n-14681-2015-aprova-o-plano-municipal-deeducacao-pme-da-cidade-de-curitiba> Acesso em 01/02/2018.

CURITIBA. **Lei Ordinária n. 14.371, de 09 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2014-2017. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2013/1437/14371/lei-ordinaria-n-14371-2013-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-20142017>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. **Lei Ordinária n. 15.131, de 8 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2018-2021. Curitiba, 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2017/1513/15131/lei-ordinaria-n-15131-2017-dispoe-sobre-o-plano-plurianual-para-o-periodo-20182021>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2010.** Curitiba, 2011b. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2010/>. Acesso em: 31 jan. 2020.



CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2011**. Curitiba, 2012b. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2011/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2012**. Curitiba, 2013c. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2012/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2013**. Curitiba, 2014b. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2013/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2014**. Curitiba, 2015c. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2014/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2015**. Curitiba, 2016b. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2015/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2016**. Curitiba, 2017c. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2016/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2017**. Curitiba, 2018. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2017/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURITIBA. Instituto Municipal de Administração Pública. **Relatório de Gestão 2018**. Curitiba, 2019. Disponível em <http://imap.curitiba.pr.gov.br/index.php/relatorio-de-gestao-2018/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação infantil como direito**. In.: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. Volume II, 1998. Disponível em: <  
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfiei.pdf>

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, jul. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica como direito**. Cadernos de Pesquisa. 2008, vol.38, n.134, p. 293-303. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742008000200002>., acesso em 20 de maio de 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil.; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Justiciabilidade no Campo da Educação**. RBPAE, Goiânia, v. 26, n. 1, p.75-103, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19684/11467>. Acesso em: 02 jan. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O direito de aprender: base do direito à Educação**. In: ABMP – Todos pela Educação. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013, 819 p. pp. 104-116.5

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 402 p, 2016.

DIAS, Adelaide Alves, MACÊDO, Lenilda Cordeiro de; **A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil**, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 27, n. 2, mai./ago. 2011

DIDONET, Vital. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Emenda Constitucional n. 59/2009 e a Educação Infantil**: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p. 8-14. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas>. Acesso em: 31 jan. 2020.

DUBET, François. **Os limites da igualdade de oportunidade**. Cadernos CENPEC, São Paulo, vol. 2, n. 2, p. 172-179, dez. 2012. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/187/215>.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **A Cogestão dos Centros de Educação Infantil “Nave-Mãe”: Uma Parceria Público-Privada Analisada.** - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Carlos-SP, 2016 Tese (Doutorado em Educação).

FARENZENA, Nalu. **Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica.** In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismopoliticas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismopoliticas.pdf). Acesso em 31 jan. 2020.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 29-38, jan./jun. 2009.

FERNANDES, Cintia Votto. **Desatando nós...os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade de escolha à obrigatoriedade de frequência.** Revista Textura, Canoas, Rio Grande do Sul, v. 18, n. 36, p. 44-65, jan./abr. 2016.

FLACH, Simone de Fátima. **Direito à educação e ampliação da escolaridade obrigatória em Ponta Grossa (2001 – 2008).** - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2011 Tese (Doutorado em Educação).

FLACH, Simone de Fátima. **Influência das decisões judiciais na oferta da educação paranaense.** IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul. **Anais...** Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <http://ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/26/627>. Acesso em: 31 jan. 2020.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMMANN, Vilmar. **Estratégias de incidência para ampliação do acesso à Educação Infantil.** In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Emenda Constitucional n. 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas.** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas>. Acesso em 31. jan. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de, **Conservadores e Neoliberais se encontram no homeschooling**, Avaliação Educacional – Blog do Freitas. São Paulo, 27 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2019/01/27/conservadores-e-neoliberais-se-encontram-no-homeschooling>. Acesso em: 10. Ago. 2020.

GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. **Os Impactos do FUNDEB na Educação Infantil Brasileira: oferta, qualidade e financiamento**. Revista Evidência, Araxá, n. 6, p.121-136, 2010. Disponível em: <https://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/evidencia/article/view/213/199>. Acesso em: 31 jan. 2020.

GONÇALVES, Lusiane Ferreira. **Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no município de Curitiba**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55791/R%20-%20D%20-%20LUSIANE%20FERREIRA%20GONCALVES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2020.

HORTA, José Silvério Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 104, p. 5-34, 1998.

KLEIN, Ana Quézia Roldão da Silva. **Condorcet e a instrução pública: por uma escolarização gratuita, laica e universal**. Revista Espaço Acadêmico, 16(188), 120-131. 2017 <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/32410>

KRAMER, Sonia; TOLEDO, Leonor Pio Borges de; BARROS, Camila. **Gestão da Educação Infantil nas Políticas Municipais**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 56, p. 11-36, jan./ mar. 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782014000100002&lng=en&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782014000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 31 jan. 2020.

KROEKER, Patrícia Daiane, TEIXEIRA, Gislaine de Fátima. **Critérios para o acesso à Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Campo Largo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018. Disponível em: <http://www.pedagogia.ufpr.br/tcc2018.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MACEDO, Lenilda Cordeiro de; DIAS, Adelaide Alves. **A política de financiamento da educação no Brasil e a Educação Infantil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Goiânia, v. 27, n. 2, maio/ago. 2011.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social**. In: MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de: GADELHA, M. P. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MEDEIROS, Diego Vale de. **A Instrumentalização do Princípio da Prioridade Absoluta das Crianças e Adolescentes nas Ações Institucionais da Defensoria Pública**. In: Anais - VII Congresso Nacional de Defensores Públicos Outubro/2008, disponível em: [https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20621/Diego\\_Vale\\_de\\_Medeiros\\_-\\_DPSP\\_-\\_A\\_instrumentaliza\\_o\\_do\\_Princ\\_pio\\_da\\_Pri....pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/20621/Diego_Vale_de_Medeiros_-_DPSP_-_A_instrumentaliza_o_do_Princ_pio_da_Pri....pdf), acesso em maio de 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 13, de 28 de março de 1835**. Regula a criação das cadeiras de instrução primária, o provimento e o ordenado dos professores. Ouro Preto, 1835. Disponível em: [https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas\\_gerais:estadual:lei:1835-03-28;13](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas_gerais:estadual:lei:1835-03-28;13). Acesso em: 31 jan. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei n. 41, de 3 de agosto de 1892**. Dá nova organização à instrução pública do Estado de Minas Gerais. Ouro Preto, 1892. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=41&comp=&ano=1892&texto=original>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MOTTA, Ivan Dias da; PIETRO Luiz Felliipe. **Direito à Educação Infantil: A escassez de creches e pré-escolas e a violação do direito à educação** 2012, disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos>. Acesso em 1 dez. 2018.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo : EPU, EDUSP, 1974.

NASCIMENTO, Ana Paula Santiago do. **Avanços e Retrocessos na oferta da Educação Infantil no Brasil**: Análise Financeiro-Orçamentária dos Recursos destinados a essa etapa da Educação 2001-2010. São Paulo: USP, 2012. Dissertação de mestrado.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: ANPED, 1999, mai-ago, p. 61-74, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O direito à educação**. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. **Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil**. Rev. Bras. Estud. Pedagog., Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, Apr. 2013.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo, Cortez, 2011.

PAIVA, Vanilda. **Um século de educação republicana**. Pró-Posições, Campinas, v. 1, n. 2, p. 7-21, jul. 1990.

PEREIRA, Soeli Terezinha. **Pelo direito à creche: uma análise da ação Brasil Carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49348/R%20-%20D%20-%20SOELI%20TEREZINHA%20PEREIRA%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2020.

PEREIRA, Soeli Terezinha; SOCZEK, Márcia Barbosa. **Desafios na efetivação do regime de colaboração: implicações para as políticas de educação infantil**. Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, n. 23, p. 1-23, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71418/40786>. Acesso em 20 jun. 2020.

PESSIM, Maria Aparecida. **Empreendedorismo público na gestão municipal: o caso do plano de desenvolvimento de competências da prefeitura de Curitiba**. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PINO, Ivany Rodrigues, ALMEIDA, Luana Costa, ZUIN, Antonio Álvaro Soarez, MORAES, Carmen Sylvia Vidigal, FERRETTI, Celso João, GOERGEN, Pedro, XIMENES, Salomão Barros, SOUZA, Sandra Maria Zákia Lian, & ADRIÃO, Theresa. et al. **A Educação no Atual**

**Cenário Político Econômico Mundial: A Disputa Eleitoral e os Retrocessos na Educação.** Educ. Soc., Campinas, v. 39, n. 144, p. 515-521, Sept. 2018.

PORTUGAL. **Alvará régio, de 28 de junho de 1759.** Extingue todas as Escolas reguladas pelo método dos jesuítas e se estabelece um novo regime diretor dos estudos, professores de gramática latina, de grego e retórica. Lisboa, 1759. Disponível em: <https://www.unicamp.br/iel/memoria/crono/acervo/tx13.html>. Acesso em: 31 jan. 2020.

POSSEBON, Camila Moresco. **Matrícula obrigatória na pré-escola: impactos no município de Santa Maria** - RS. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria - RS, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/7288/POSSEBON%2c%20CAMILA%20MORESCO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 1, de 2 de janeiro de 1937.** Sobre Instrução Primária no Rio de Janeiro.

ROMANELLI, Geraldo. **Famílias de camadas médias e escolarização superior dos filhos: o estudante-trabalhador.** In: NOGUEIRA, M. A.; ROMANELLI, G.; ZAGO, N. (Org.). Família & Escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares. p. 101-123. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Criança Pequena e Desigualdade Social no Brasil.** In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude. São Paulo, Cortez, 2006, p. 49-85.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões.** São Luís (Maranhão), UNDIME, 2007, (mimeo).

ROSEMBERG, Fúlvia. **Políticas públicas e qualidade da Educação Infantil.** In: Artes, A.; Unbehaum, S. (Orgs.). Escritos de Fúlvia Rosenberg. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas, 2015. p. 216-235.

ROTHBARD, Murray N. (2013). **Educação: livre e obrigatória.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, Brasil.



SACRISTÁN, José Gimeno. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. **Dimensões da desigualdade educacional no Brasil**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 511 - 530, jun. 2015. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/60121>>.

SANCHES, Carlos Eduardo. **Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional n. 59/2009** In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Emenda Constitucional n. 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p. 36-42. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/insumos-para-o-debate-2-emenda-constitucional-n-o-59-2009-e-a-educacao-infantil-impactos-e-perspectivas>. Acesso em 31 jan. 2020.

SANTOS, Ana Paula Oliveira dos. **Arranjos e estratégias para o cumprimento da Emenda Constitucional 59/2009: estudo do município de Campo Grande - MS**. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos, **Teoria do Capital Intelectual e Teoria do Capital Humano: Estado, Capital e Trabalho na Política Educacional em dois momentos do processo de acumulação**. 2004, GT09 - Trabalho e Educação, 27ª Reunião Anual da Anped

SANTOS, Joedson Brito dos. **O Fundeb e a Educação Infantil**. Curitiba: Appris 2015, 187 p.

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUSA JR, Luiz de. **Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da Educação Básica e os Desafios do Financiamento**. Revista Contemporânea de Educação, v. 12, n. 24, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3685>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SARI, Marisa Timm. **Regime de colaboração intergovernamental na educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18385/000729551.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 jan. 2020.



SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011, 3 ed.

SENE, Fernanda Teodoro Mérida; LIRA, Adriana Cristina Mesomo. **A educação infantil nos países da América latina: um estudo sobre a obrigatoriedade do ensino para além do Brasil**. Ensino em Revista, Uberlândia, v. 24, n. 02, p. 317-343, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/38091>. Acesso em 31 jan. 2020.

SILVA, Fernanda Xavier da. **As Constituições da Era Vargas: uma abordagem à luz do pensamento autoritário dos anos 30**. Revista Política e Sociedade, Florianópolis, Santa Catarina, v. 09, nº 17 de outubro de 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/15680>.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, 303 f.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. **Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência**. In. SILVEIRA, Adriana Dragone; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Conversas sobre políticas educacionais. Curitiba: Appris, 2014. p. 167-188.

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; COUTINHO, Angela Scalabrin. **A entrada antecipada de crianças com menos de 6 anos no ensino fundamental: implicações para a constituição da infância**. Da investigação as práticas, v. 6, n. 1, p. 87-109, 2016. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/inp/v6n1/v6n1a06.pdf>. Acesso em 02 jan. 2019.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO MUNICIPIO DE CURITIBA (SISMUC) **Prefeitura desaposenta professoras de Educação Infantil**. Curitiba, 2017 disponível em <http://www.sismuc.org.br/opiniao-interna/2/geral/5761/prefeitura-desaposenta-professoras-de-educacao-infantil>.

SINDICATO DOS SERVIDORES DO MUNICIPIO DE CURITIBA (SISMUC) **Educadores Apresentam. 3ª Proposta para redução de jornada**. Curitiba, 2014 disponível em <http://www.sismuc.org.br/opiniao-interna/2/geral/5761/prefeitura-desaposenta-professoras-de-educacao-infantil>

SINDICATO DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA (SISMUC). **Sismuc denuncia Fechamento de Berçários ao Ministério Público**. Curitiba, 2015 disponível em: <http://www.sismuc.org.br/opiniao-interna/6/educacao/4930/sismuc-denuncia-fechamento-de-bercarios-ao-ministerio-publico>

SOCZEK, Márcia Barbosa. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Município de Curitiba 1997-2004**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/10684/SOCZEK.pdf?sequence=1&isAlloved=y>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SOUZA, José Edimar de. **A Pesquisa sobre o Ensino Primário no Brasil: Um modo de compreender o significado social do Ensino** - *Hist. Educ.* [online]. 2019, vol. 23.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3001/2855>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362004000400002&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362004000400002&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 31 jan. 2020.

STAKE, Robert E. **Investigación con estudio de casos**. Madrid: Morata.1999.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017, 203 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. **A educação doméstica no Brasil de oitocentos. Revista Educação Em Questão**, 28(14). 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4463>, acesso em 12/02/2019.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. **A educação na casa: uma prática das elites portuguesas e brasileiras no século XIX**. In D. B. de Souza, & S. A. Martinez (Orgs.), Educação Comparada Brasil-Portugal: rotas do além mar (pp. 130-150). São Paulo: Xamã, 2009.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. **Educação na casa: perspectivas de desescolarização ou liberdade de escolha?**. Pro-Posições, Campinas, v. 28, n. 2, p. 122-140, ago. 2017.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Obrigatoriedade escolar na educação infantil. Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/9/173>. Acesso em: 31 jan. 2020.

XIMENES, Salomão Barros. **Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, 430 p.

YAMIN, Giana Amaral; SILVEIRA Débora de Barros; RODRIGUES Almerinda Maria dos Reis Vieira. **A educação das crianças pequenas na zona rural: problemas evidenciados e possibilidades**. Especiaria: Cadernos de Ciências Humanas. v. 12-13, n. 22-23, p. 155-178, jul./dez. 2009 e jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/especiaria/article/view/717>. Acesso em: 31 jan. 2020.

## APÊNDICES

### Apêndice 1 – Levantamentos da produção acadêmica sobre obrigatoriedade

QUADRO 3 – TRAJETÓRIA DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A OBRIGATORIEDADE BRASIL IMPÉRIO E REPÚBLICA

Autores(as)	Título	Ano	Tipo	Fonte
FLACH, Simone de Fátima.	Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade	2011	Tese	Unicamp
ALVARENGA, Jeizebel Alves, FERREIRA NETO, Amarílio, SCHNEIDER, Osmar	A escolarização e a sua obrigatoriedade: debates na província do espírito santo (1870-1880)	2012	Artigo	Periódico Retratos da Escola
ALMEIDA, Cintia Borges de; NEVES, Dimas Santana Souza; GONDRA, José Gonçalves de.	Ensino Obrigatório “Prudente é esperar-se do tempo o preciso remédio”.	2012	artigos	SCIELO
ALMEIDA, Cintia Borges.	Entre relatórios e jornais: A presença de “Culpados” no descumprimento da obrigatoriedade do Ensino Mineiro	2017	Artigo	<a href="#">Editora Unoesc</a>
VIANA, Fabiana da Silva.	A família (en)contra a escola: pobreza, conflitos e obrigatoriedade escolar nas Minas Gerais do século XIX.	2017	artigo	Revista da História e Historiografia da Educação.
VINAGRE, Shirley Alves da Silva.	A obrigatoriedade escolar na Bahia (1870-1899).	2014	Dissertação	UNEB
MORELLI, Pedro Rodolfo	Obrigatoriedade escolar e modernidade: uma análise dos discursos sobre a escolarização em Mato Grosso.	2015	Dissertação	UFMS
TRELL, Elizângela Tremêa	Da sanção do tempo e dos costumes: uma análise da institucionalização da obrigatoriedade da instrução pública no Paraná provincial	2012	Tese	PUC-SP
VIDAL, Diana Gonçalves Vidal; SÁ, Elizabeth Figueiredo de; SILVA, Vera Lúcia Gaspar da. (Org.)	Obrigatoriedade Escolar no Brasil	2013	Livro	EDUFMT
PEREIRA, Jardel Costa	Práticas pedagógicas e obrigatoriedade de ensino nos primórdios do século XX: fundamento para análise das políticas públicas educacionais na contemporaneidade	2016	Artigo	Cadernos CIMEAC

FONTE: A autora, com base em CAPES, SCIELO e REDALYC.

QUADRO 4 – LEGISLAÇÃO, DIREITO À EDUCAÇÃO E OBRIGATORIEDADE

Autores(as)	Título	Ano	Tipo	Fonte
BREDA, Bruna	O Ensino obrigatório na legislação federal dos séculos XX e XXI	2016	Dossiê	Periódicos ULBRA
CURY, Carlos Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel	Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento?	2010	Artigo	Revista Nuances: estudos sobre educação.
GOMES, Candido Alberto	A nova Lei de Diretrizes e Bases e o cumprimento da obrigatoriedade escolar	1998	Artigo	Brasília
VIDAL, Diana Gonçalves	80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate	2013	Artigo	Scielo
SAVELI, Esméria de Lourdes	A educação obrigatória nas constituições brasileiras e nas leis educacionais delas derivadas.	2010	Artigo	Revista Contrapontos – Eletrônica
FREITAS, Dirce Nei Teixeira de	Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007)	2008	Artigo	Educar em Revista
ALVES, Thiago; RESENDE PINTO, José Marcelino de;	O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB.	2011	Artigo	Revista Educação e Realidade
HORTA, José Silvério Bahia	Direito à Educação e Obrigatoriedade Escolar	1988	Artigo	Caderno de Pesquisa Fundação Carlos Chagas
GOUVEIA, Maria Cristina Soares de	Tempos de aprender A produção histórica da idade escolar	2004	Artigo	Periódicos ULBRA
MACHADO, Maria Margarida	Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação	2010	Artigo	Revista Retratos da Escola
FARENZENA, Nalu	A Emenda da obrigatoriedade. Mudanças e permanências	2010	Artigo	Revista Retratos da Escola
ALCÂNTARA, Wiara Rosa Rios	Leis, Planos e Metas: Uma perspectiva histórica acerca da obrigatoriedade do ensino e do investimento na educação pública.	2015	artigo	ANPED
AZEVEDO, Joaquim	Que tem a Europa para oferecer aos recém-chegados a uma longa escolaridade obrigatória?	2012	Artigo	Scielo
VIDAL, Diana Gonçalves Vidal; SÁ, Elizabeth Figueiredo de; SILVA, Vera Lúcia Gaspar da. (Org.)	Obrigatoriedade Escolar no Brasil	2013	Livro	EDUFMT

FONTE: A autora, com base em CAPES, SCIELO e REDALYC.

QUADRO 5 – OBRIGATORIEDADE E EDUCAÇÃO INFANTIL.

Autores(as)	Título	Ano	Tipo	Fonte
PINAZZA, Mônica Appezzato, SANTOS, Maria Walburga dos	A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante 'dejà vu'?	2016	Dossiê	<a href="#">Periódicos ULBRA</a>
TEIXEIRA, Sônia Regina dos Santos; ARAÚJO, Ana Paula Melo de	Contribuições da teoria histórico-cultural para a universalização da pré-escola no Brasil	2016	Dossiê	<a href="#">Periódicos ULBRA</a>
FLORES, Maria Luiza R., ALBUQUERQUE, Simone S.	Direito à Educação Infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola	2016	Dossiê	<a href="#">Periódicos ULBRA</a>
VIEIRA, Livia Maria Fraga	Obrigatoriedade escolar na Educação Infantil	2011	Artigo	Revista Retratos da Escola
CORSINO, Patrícia; BRANCO, Jordanna Castelo	Obrigatoriedade escolar aos quatro anos: indagações sobre materiais didáticos escolares	2016	Dossiê	<a href="#">Periódicos ULBRA</a>
MOSS, Peter	Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e ensino obrigatório?	2011	Artigo	Scielo
FERREIRA, Valéria Silva	A expansão da Educação Infantil e prováveis implicações	2016	Artigo	ANPED SUL
CAMPOS, Rosânia, BARBOSA, Maria Carmen Silveira	Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito?	2016	Artigo	<a href="#">Periódicos ULBRA</a>
POSSEBON, Camila Moresco	Matrícula Obrigatória na Educação Infantil: impactos no município de Santa Maria- RS	2016	Dissertação	UFSC
FELIPONI, Elizete	A Educação Infantil a partir da obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do “ofício de aluno”) em documentos oficiais	2014	ARTIGO	ANPED SUL
ALBUQUERQUE, Simone Santos de; BOITO, Crislane	A obrigatoriedade de matrícula na pré-escola no campo: um debate necessário	2016	ARTIGO	Revista Linhas Críticas
MARCHETTI, Rafaela	Obrigatoriedade da Educação Infantil a partir de quatro anos de idade: percepções de educadores e familiares	2015	Dissertação	UFSCar
CAMPOS, Maria Malta; DIDONET, Vital; COELHO, Rita de Cássia; SANCHES, Carlos Eduardo; FLORES, Maria Luiza Rodrigues, SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMMANN, Vilmar	Insumos para o Debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas	2011	Revista	Campanha Nacional pelo Direito à Educação

FONTE: A autora, com base em CAPES, SCIELO e REDALYC.

## Apêndice 2 – Descrição das variáveis utilizadas para as análises quantitativas ao longo da tese

## QUADRO 6 – VARIÁVEIS.

NOME DA VARIÁVEL	FONTE	TIPO	DESCRIÇÃO
Número de matrículas de creche e pré-escola	Laboratório de Dados Educacionais (2009 a 2018) e Microdados do Censo Escolar (2009 a 2018)	Escala	Quantidade de matrículas por etapa de ensino (soma do número de casos válidos apresentados no banco de matrículas).
Dependência Administrativa	Laboratório de Dados Educacionais (2009 a 2018) e Microdados do Censo Escolar (2009 a 2018)	Nominal	Dependência administrativa faz referência ao tipo de mantenedora da escola (1- Federal; 2- Estadual; 3 – Municipal; 4 – Privada) Para várias das análises apresentadas foram selecionadas as matrículas apenas da dependência administrativa municipal.
Instituições privadas contratadas ou conveniadas com o poder público municipal	Microdados do Censo Escolar (2011 a 2018)	Dicotômica	Esta variável foi criada a partir da informação sobre as instituições da dependência administrativa privada que mantém convênio com o poder público municipal.
Matrículas em período integral na creche e pré-escola	Microdados do Censo Escolar (2011 a 2018)	Dicotômica	Para a construção desta variável, foi considerado o tempo de permanência na turma da matrícula do aluno, apresentada em minutos. Foram consideradas matrículas em tempo integral aquelas em que os estudantes permanecem na creche ou na pré-escola durante 7h diárias ou mais. Aqueles que permanecem menos de 7h diárias foram considerados de tempo parcial.
Número de turmas de creche e pré-escola	Laboratório de Dados Educacionais (2009 a 2018) e Microdados do Censo Escolar (2009 a 2018)	Escala	Quantidade de turmas por etapa de ensino (soma do número de casos válidos apresentados no banco de turmas).
Taxa de fecundidade estimada e projetada	IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais (Revisão 2018)	Escala	Taxa de natalidade, que compõe a projeção da dinâmica de crescimento da população brasileira.
Número de crianças nascidas vivas	DATASUS (2012 a 2017)	Escala	Quantidade de crianças nascidas vivas por ano, no município de Curitiba, entre 2012 e 2017.
População por faixa-etária (2010)	IBGE. Censo Populacional (2010)	Escala	Quantidade de população por faixa-etária, de 0 a 5 anos de idade, no município de Curitiba.

Idade das crianças matriculadas em creche e pré-escola	Microdados do Censo Escolar (2009 a 2018)	Escala	Idade calculada pelo ano de nascimento do estudante vinculado à matrícula de creche e pré-escola.
Faixa etária média das crianças por turma	Microdados do Censo Escolar (2009 a 2018)	Escala	Faixas-etárias calculadas a partir da média de idade das crianças matriculadas em turmas de creche e pré-escola. Faixas: até 11 meses de idade; de 1 ano a 1 ano e 11 meses; de 2 anos a 2 anos e 11 meses; de 3 anos a 3 anos e 11 meses; de 4 anos a 4 anos e 11 meses; de 5 anos a 5 anos e 11 meses.

FONTE: A autora.



Apêndice 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada para o conselho municipal de educação de Curitiba

**NOME:**

**FUNÇÃO:**

- a) Por quanto tempo foi conselheira (o)? Você representava qual segmento na Câmara da Educação Básica?
- b) Descreva o trabalho no Conselho Municipal de Educação de Curitiba no acompanhamento das questões referentes à educação infantil:
- c) A Câmara da Educação Infantil realizou discussões sobre a implementação da obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos na rede municipal de ensino?
- d) Na sua análise quais foram os efeitos observados na área da educação infantil da rede municipal de ensino de Curitiba, após a aprovação da implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 e 5 anos de acordo com a Emenda Constitucional 59/09?
- e) Nas reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Conselho Municipal de Educação no período de 2013 a 2016 apareceram demandas sobre a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola?
- f) A partir das demandas recebidas quais foram as ações realizadas pelo CME para ampliar as discussões sobre a implementação da obrigatoriedade da educação para a faixa etária da pré-escola em Curitiba?
- g) Como a implementação da obrigatoriedade impactou diretamente na reorganização das Escolas Municipais e dos Centros Municipais de Educação Infantil?
- h) Em sua opinião, o processo de expansão da educação infantil buscou articular o acesso e qualidade da oferta? De que maneira?
- i) Se não houvesse a obrigatoriedade de atendimento você acredita que Curitiba estaria universalizando o atendimento de 4 e 5 anos? Por quê?
- j) Você considera que a implementação da obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 5 anos foi um aspecto positivo para a ampliação do direito à educação infantil?

Apêndice 4 – Roteiro de entrevista semiestruturada para diretoras de unidades educacionais

**DIRETOR (A):**

**( ) CMEI**

**( ) ESCOLA MUNICIPAL**

- 1) Você está na função de diretor(a) dessa unidade educacional desde que data?
- 2) Esteve como diretor(a) de outra unidade educacional? Qual? Em que período?
- 3) Acompanhou o processo de implementação da expansão da obrigatoriedade, decorrente da Emenda Constitucional 59/09, no cargo de diretor(a) de Centro Municipal de Educação Infantil ou Escola Municipal?
- 4) Quantas turmas na faixa etária da creche e quantas turmas de pré- escola sua unidade educacional possui?
- 5) Como era a composição das turmas antes da implementação da obrigatoriedade na pré-escola?
- 6) Quais foram as mudanças percebidas no momento da implementação da obrigatoriedade?
- 7) Na sua unidade educacional a implementação da obrigatoriedade foi realizada de forma gradativa?
- 8) Houve alteração na forma de atendimento e oferta de vagas para as crianças?
- 9) A unidade educacional modificou sua estrutura física para atender a obrigatoriedade na pré-escola?
- 10) Com relação ao número de professores para atuar na Educação Infantil, ocorreu alguma mudança durante a implementação da obrigatoriedade?
- 11) Você considera que a obrigatoriedade na educação infantil – etapa da pré-escola, foi uma conquista na ampliação do direito à essa educação?

## Apêndice 5 - Roteiro de entrevista semiestruturada ao SISMUC

**NOME:**

**FUNÇÃO:**

- a) Descreva o trabalho do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (Sismuc) no acompanhamento das questões referentes à educação infantil:
- b) Por quanto tempo você esteve ou está na diretoria do sindicato? Em quais anos?
- c) O SISMUC participou de ações de planejamento ou grupo de trabalho sobre a implementação da obrigatoriedade da educação para as crianças de 4 e 5 anos na rede municipal de ensino?
- d) Na sua análise quais foram os efeitos observados na área da educação infantil da rede municipal de ensino de Curitiba, após a aprovação da implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 e 5 anos com a Emenda Constitucional 59/09?
- e) Nas reuniões organizadas pelo SISMUC com os professores e demais funcionários sindicalizados apareceram demandas sobre a implementação da obrigatoriedade para a pré-escola?
- f) A partir das demandas recebidas quais foram às ações realizadas pelo SISMUC para ampliar as discussões sobre a implementação da obrigatoriedade da educação para a faixa etária da pré-escola em Curitiba?
- g) Como a implementação da obrigatoriedade impactou diretamente na reorganização dos Centros Municipais de Educação Infantil de Curitiba?
- h) Em sua opinião, o processo de expansão da educação infantil em Curitiba buscou articular o acesso e qualidade da oferta? De que maneira?
- i) Se não houvesse a obrigatoriedade de atendimento você acredita que Curitiba estaria universalizando o atendimento de 4 e 5 anos? Por quê?
- j) Você considera que a implementação da obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 5 anos foi um aspecto positivo para a ampliação do direito à educação infantil?

Apêndice 6 – Roteiro de entrevista semiestruturada para superintendente da educação da SME 2013-2016

- a) Descreva o seu trabalho na prefeitura de Curitiba como chefe de departamento da educação infantil e de superintendente da educação:
- b) Como foi realizado o planejamento para a implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 aos 5 anos na rede de ensino de Curitiba?
- c) A ampliação de vagas para esta faixa etária com a intenção de atender a obrigatoriedade ocorreu desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/09 ou apenas próximo à data limite de implementação em 2016?
- d) Na sua análise foram os efeitos observados na área da educação infantil da rede municipal de ensino de Curitiba, após a aprovação da implementação da obrigatoriedade para a faixa etária dos 4 aos 17 anos de acordo com a Emenda Constitucional 59/09?
- e) Como superintendente como foi acompanhar o departamento da educação infantil na implementação da obrigatoriedade?
- f) Quais departamentos da Secretaria Municipal da Educação de Curitiba foram envolvidos neste processo?
- g) Como a implementação da obrigatoriedade impactou diretamente na reorganização dos Centros Municipais de Educação Infantil de Curitiba?
- h) Neste período o município de Curitiba ampliou os convênios para poder atender as crianças de 0 a 3 anos?
- i) Se não houvesse a obrigatoriedade de atendimento você acredita que Curitiba estaria universalizando o atendimento de 4 e 5 anos?
- j) Como foram as pressões advindas do Legislativo, Judiciário e Ministério Público para a expansão do atendimento em EI?
- k) No processo de expansão a SME buscou articular o acesso e qualidade da oferta?
- l) Como seu deu o processo de decisão de construção e expansão das unidades? Houve um diagnóstico das áreas com maiores carências?
- m) Você considera que a implementação da obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 5 anos foi um aspecto positivo para a ampliação do direito à educação infantil?



## Apêndice 7 – Termo de consentimento livre e esclarecido

### UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ SETOR DE EDUCAÇÃO

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu \_\_\_\_\_ declaro ter recebido da pesquisadora \_\_\_\_\_ as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa “\_\_\_\_\_”.

Declaro ainda:

- ter sido informado(a) sobre a possibilidade de negar-me a responder a informações solicitadas nesta entrevista;
- estar ciente de que posso interromper os depoimentos prestados a qualquer momento;
- autorizar que meus depoimentos integrem o resultado final da pesquisa supracitada e que sejam divulgados;
- que minha identidade seja ( ) publicizada ( ) mantida em sigilo

Data:

Local:

---